

**DUE DATE SLIP****GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj )

Students can retain library books only for two  
weeks at the most

BORROWER'S No	DUE DTATE	SIGNATURE

# राजनीति-विज्ञान के मूल सिद्धांत

लेखक

नवीन नारायण अग्रवाल

एम० ए०, पी० एच० डी०,

अध्यक्ष, राजनीति विभाग,

हिन्दू कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली



LOYAL BOOK DEPOT,  
SUBZIMANLI ROAD,  
KOTA.

वैज्ञानिक तथा तकनीकी शब्दावली आयोग की मानक ग्रंथ योजना  
अंतर्गत हिंदी माध्यम मंडल, दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली द्वारा प्रकाशित

© भारत सरकार

प्रथम संस्करण, 1967

मूल्य 10 रुपए

प्रस्तुत पुस्तक वैज्ञानिक तथा तकनीकी श्रमशक्ती आयोग की मानक प्रयोजना के अन्तर्गत, शिक्षा मंत्रालय भारत सरकार के पचास प्रतिशत अनुदान से प्रकाशित हुई है ।

प्रकाशक : हिन्दी माध्यम मंडल, दिल्ली विद्याविद्यालय, दिल्ली ।

मुद्रक : मध्यमार्थि प्रिंटिंग प्रेस, 90 सरायजीना, मेरठ ।

## प्रस्तावना

हिन्दी और प्रादेशिक भाषाओं की शिक्षा के माध्यम के रूप में अपनाने के लिए यह आवश्यक है कि इनमें उच्चकोटि के प्रायोगिक ग्रंथ अधिक से अधिक सख्या में तैयार किए जाएं। भारत सरकार ने यह कार्य वैज्ञानिक तथा तकनीकी शब्दावली आयोग के हाथ में सौंपा है और उसने इसे बड़े पैमाने पर करने की योजना बनाई है। इस योजना के अंतर्गत अंग्रेजी और अन्य भाषाओं के प्रायोगिक ग्रंथों का अनुवाद किया जा रहा है तथा मौलिक ग्रंथ भी लिखाए जा रहे हैं। यह काम अधिकतर राज्य सरकारों, विश्वविद्यालयों तथा प्रकाशकों की सहायता से प्रारम्भ किया गया है। कुछ अनुवाद और प्रकाशन-कार्य आयोग स्वयं अपने अधीन भी करवा रहा है। प्रसिद्ध विद्वान् और अध्यापक हमें इस योजना में सहयोग दे रहे हैं। अनूदित और नए साहित्य में भारत सरकार द्वारा स्वीकृत शब्दावली का ही प्रयोग किया जा रहा है ताकि भारत की सभी शिक्षा संस्थाओं में एक ही पारिभाषिक शब्दावली के आधार पर शिक्षा का आयोजन किया जा सके।

“राजनीति विज्ञान के मूल सिद्धांत” नामक पुस्तक हिन्दी माध्यम मण्डल, दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली द्वारा प्रस्तुत की जा रही है। इसके मूल लेखक डा० नवीन नारायण अग्रवाल हैं। आशा है कि भारत सरकार द्वारा मानक ग्रंथों के प्रकाशन सम्बन्धी इस प्रयास का सभी क्षेत्रों में स्वागत किया जाएगा।

भारत सरकार  
शिक्षा मंत्रालय,  
नई दिल्ली

विश्वनाथ प्रसाद  
अध्यक्ष  
वैज्ञानिक तथा तकनीकी शब्दावली आयोग



## प्राक्थन

सभी शिक्षा शास्त्री इस मत में एकमत हैं कि कोई भी विदेशी भाषा किसी देश की शिक्षा का माध्यम सदा के लिए नहीं हो सकती। अपनी मातृभाषा द्वारा ही विद्यार्थी अधिक सरलता से शिक्षा प्राप्त कर सकते हैं। इसलिए अनेक विश्व-विद्यालयों ने क्षेत्रीय भाषाओं द्वारा शीघ्रतर उच्च शिक्षा देने का निश्चय किया। हिन्दी को हमारे संविधान में विशेष स्थान दिया गया है। दिल्ली क्षेत्र की भाषा हिन्दी है और बी० ए० में अनल्पांश विद्यार्थी समाजशास्त्र सम्बन्धी विषयों की परीक्षा में अपने उत्तर हिन्दी भाषा के माध्यम से ही देते हैं। यह सुविधा कई वर्षों पूर्व दी गई थी, परन्तु उस समय शिक्षा का माध्यम नहीं बदला गया था। कुछ समय पश्चात् दिल्ली विश्वविद्यालय ने यह निश्चय किया कि शिक्षा का माध्यम हिन्दी या अंग्रेजी हो और विद्यार्थियों की स्वतंत्रता हो कि अपनी शिक्षा का माध्यम स्वयं निर्धारित करें। यह योजना कई वर्षों से कार्यान्वित है, परन्तु एक कठिनाई का अनुभव हुआ और वह है उपयुक्त पाठ्य-पुस्तकों का अभाव। इसको दूर करने के लिए विश्वविद्यालय ने भारत सरकार के हिन्दी तकनीकी सहायता आयोग की सहायता से पाठ्य पुस्तकों के प्रकाशन का उत्तरदायित्व लिवा है। इस योजना के अंतर्गत इतिहास, राजनीति, अर्थशास्त्र, दर्शनशास्त्र आदि विषयों की पुस्तकें प्रकाशित की जाएंगी जिससे इन विषयों के अध्ययन में सुविधा हो और शिक्षा का स्तर भी नीचे न गिरने पाए। मुझे हर्ष है कि विश्वविद्यालय के हिन्दी माध्यम मण्डल के प्रयास से यह काम पूरा हो रहा है।

वितामन द्वारकानाथ देवामुल्ल

उपकुलपति

(दिल्ली विश्वविद्यालय)

## भूमिका

‘राजनीति विज्ञान के मूल सिद्धांत’ को प्रस्तुत करते हुए मुझे अत्यंत हर्ष हो रहा है। विश्वविद्यालय के छात्रों के लिए विदेशी भाषाओं के स्तर के मौलिक ग्रंथों के प्रकाशन की भारत सरकार ने जो योजना बनाई है, उसी के अंतर्गत दिल्ली विश्वविद्यालय के पाठ्य क्रम के अनुसार इसकी रचना हुई है, और दिल्ली विश्वविद्यालय स्वयं इसे प्रकाशित कर रहा है।

इस पुस्तक में समकालीन विद्वानों के आधुनिकतम विचारों और मान्यताओं से पाठकों को सुबोध भाषा में परिचित कराने का यत्न किया गया है। लेखक की जानकारी में इस प्रकार का प्रयास अभी तक अंग्रेजी की पुस्तकों में भी नहीं किया गया। हिंदी भाषा में तो यह प्रयत्न सर्वथा नवीन है ही। तथापि इसका पूरा ध्यान रखा गया है कि विचारों में अस्पष्टता अथवा विश्रुतलता न आने पाए। विषय का विवेचन करते हुए लेखक ने उन आदर्शों को सामने रखा है जिन्हें भारतीय संविधान में मान्यता प्राप्त है।

जहाँ तक भाषा का प्रश्न है, लेखक स्वयं बोलचाल की भाषा का समर्थक है। तथापि इस ग्रंथ की रचना करते समय वह इस परिणाम पर पहुँचा कि यदि हम अपने विषय को ऊँचे स्तर पर जाना चाहते हैं तो नए विचारों का प्रतिपादन और भावों की रक्षा करने के लिए हमें यथातथ्य शब्दावली अपनानी होगी। अतएव भारत सरकार द्वारा प्रकाशित ‘पारिभाषिक शब्द संग्रह’ का आश्रय लिया गया है। केवल चार पाँच स्थलों पर लेखक को नए शब्दों की आवश्यकता पड़ी जिनको गढ़ने में उसने कोई सकोच नहीं किया।

विश्वविद्यालय के उपयुक्त पाठ्य पुस्तक में नई सामग्री और प्रकाशनों के सम्बन्ध में पूरी सूचना होनी चाहिए जिससे पाठकों को अपनी जिज्ञासा शान करने में बठिनाई न उठानी पड़े। अतः नई सामग्री की ओर संकेत करने के लिए बिचारकों और उनसे ग्रंथों के सम्बन्ध में पूरी सूचना दी गई है। आशा है कि इससे सुयोग्य विद्यार्थियों की ही नहीं बल्कि जिज्ञासु अध्यापकों एवं शोध कार्य में लगे व्यक्तियों को भी इच्छानुसार सामग्री खोजने में सहायता मिलेगी। लेखक ने विदेशी भाषाओं की पुस्तकों से उद्धरणों का स्वयं अनुवाद किया है। अनुभव से उसने यह पाया कि प्रायः अनुवादक भावों की यथोचित रक्षा नहीं कर पाए हैं।

अपने सहयोगी अध्यापकों को मेरा सुभाव है कि वे विषय का प्रारम्भ खण्ड एक से न करें। इस खण्ड को यदि वे खण्ड दो अथवा तीन के पश्चात् लें तो विषय के प्रतिपादन में सुगमता होगी।

मैं उन सभी विद्वानों और प्रकाशकों के प्रति आभार प्रकट करता हूँ जिनके प्रर्थों से मुझे सहायता मिली है। पुस्तक के अंत में उन प्रर्थों की सूची दी गई है जिनके अध्ययन से लेखक ने विशेष लाभ उठाया है। वस्तुतः लेखक का धरना योगदान विशेषतः विचारों के अयन और उन्हें एक संगत दृष्टि से शृंखलाबद्ध करने में है।

इस पुस्तक के लिखने में मेरी पत्नी श्रीमती चन्द्रकाता अग्रवाल, एम० ए०, एल० टी०, ने मुझे विभिन्न प्रकार से इतना सहयोग दिया है कि वस्तुतः इस पुस्तक को हमारा सम्मिलित प्रयास कहना सत्य के अधिक निकट होगा।

आशा है कि यह पुस्तक छात्रों को उपयोगी सिद्ध होगी। विद्यार्थियों, विद्वज्जनों एवं सहयोगियों से मैं प्रार्थना करता हूँ कि इस पुस्तक के सुधार के लिये वे अपने सुभाव भेजने की अवसर कृपा करें। उनके सुभावों का हार्दिक स्वागत होगा।

22 सितम्बर, 1965

नवीन नारायण अग्रवाल

पुनश्च—

यह पुस्तक आज से लगभग 18 मास पूर्व दिल्ली विश्वविद्यालय के हिन्दी माध्यम मण्डल को दी गई थी। अनेक कारणों से इसके मुद्रण एवं प्रकाशन में देरी हो गई। लेखक ने इस विलम्ब से लाभ उठाकर नए छात्रों तथा तथ्यों का समावेश कर दिया है।

25 मार्च, 1967

—लेखक

# विषय-सूची

पृष्ठ

## खण्ड एक . प्रवेशिका

अध्याय-1 : राजनीति-विज्ञान की परिभाषा, स्वरूप और क्षेत्र	3
1 विषय-प्रवेश—यथातथ पारिभाषिक शब्दावली का अभाव	3
2 इस विषय का नामकरण—राजनीति और राजनीति-विज्ञान—सैद्धांतिक और व्यावहारिक राजनीति—राजनीति-विज्ञान एक अथवा अनेक	5
3 राजनीति विज्ञान की परिभाषा	9
4 राजनीति-विज्ञान का क्षेत्र—एक गतिशील अध्ययन—वर्तमान की व्याख्या—बोली बातों का अध्ययन—भविष्य का दिशा-निर्देश—एक अद्वैतिकसित अध्ययन	12
5. राजनीति-विज्ञान के विभाग	15
6. राजनीति-विज्ञान और उसके विभेद . राजनीति-सिद्धांत—राजनीति विचारधारा और राजनीति-सिद्धांत—राजनीति-दर्शन और राजनीति-विज्ञान—राजनीति-दर्शन और राजनीति-सिद्धांत	17
7. क्या हमारा विषय एक विज्ञान है ?—विज्ञान शब्द का अर्थ—इसके विज्ञान होने पर शका—विज्ञान सदैव यथातथ नहीं होते—सामाजिक विज्ञानों की कमियाँ—राजनीति एक विज्ञान बन रही है—राजनीति-विज्ञान एक कसा भी है	23
अध्याय 2 : राजनीति विज्ञान का रीतिविधान	31
1. रीतिविधान की समस्या	32
2. राजनीति-विज्ञान की प्रणालियाँ . प्रयोग-प्रणाली—ऐतिहासिक प्रणाली—अवलोकन प्रणाली—तुलनात्मक प्रणाली—साम्यानुमानिक प्रणाली—वार्थनिक प्रणाली	33

4. आनुवंशिक सिद्धांत—पितृसत्तात्मक सिद्धांत—मातृ-सत्तात्मक सिद्धांत	141
5. राज्य की उत्पत्ति का विकासवादी सिद्धांत रक्त सिद्धांत—धर्म—आर्थिक आवश्यकताएँ—संधर्ष और युद्ध—राजनीतिक चेतना—निष्कर्ष	144
6. राज्य के स्वरूपों का विकास राज्य के पूर्ववर्ती कबीलार्ह संगठन—प्राच्य साम्राज्य—प्रारम्भिक नगर-राज्य—रोमन साम्राज्य—सामंती राज्य—आधुनिक कार्य—आगे के विकास की दिशा	149
अध्याय 6 : राज्य का स्वरूप, उसके उद्देश्य और कार्य	155
1. राज्य का स्वरूप—जैविक सिद्धांत	155
2. राज्य साध्य है अथवा साधन ?—एक समकालीन दृष्टिकोण	159
3. राज्य के उद्देश्य	162
4. राज्य के कार्य क्षेत्र में वृद्धि और उसकी सीमाएँ	164
5. राज्य के कार्य अनिवार्य कार्य—एच्छक कार्य	168
अध्याय 7 : प्रभुसत्ता और बहुलवाद	173
1. प्रभुसत्ता का स्वरूप—प्रभुसत्ता के सधन	173
2. प्रभुसत्ता के विभेद—वास्तविक और नाम-मात्र की प्रभुसत्ता—वैधानिक और यथार्थ प्रभुसत्ता—कानूनी, राजनीतिक और लोक-प्रिय प्रभुसत्ता	176
3. प्रभुसत्ता सम्बन्धी विभिन्न दृष्टिकोण—कानूनी दृष्टिकोण—आस्टिन का मत—ऐतिहासिक दृष्टिकोण—दार्शनिक दृष्टिकोण—सामान्य दृष्टि की स्थिति—फलमूलक दृष्टिकोण	180
4. प्रभुसत्ता का बहुलवादी सिद्धांत	190
5. प्रभुसत्ता के एकात्मक सिद्धांत की आलोचना	192
6. प्रभुसत्ता की स्थिति	195
अध्याय 8 : कानून, सत्प्रति और बलप्रयोग	197
1. कानून और सत्प्रतिपूर्ण परिवर्तन	197
2. कानून का अर्थ और उसका स्वरूप परिभाषा—कानून का स्वरूप—व्यक्तिपर्यात्मक विचारधारा—ऐतिहासिक विचारधारा—दार्शनिक विचारधारा—	198

समाजशास्त्रीय विचारधारा—मावसवादी दृष्टि-  
कोण

3. कानून के स्रोत और विभाग	204
4. कानून और नैतिकता—कानून और लोकमत	207
5. प्राकृत कानून या प्राकृतिक नियम	210
6. सांवेननिक अंतर्राष्ट्रीय विधि	211
अध्याय 9 नागरिक स्वतंत्रता और समानता	213
1. नागरिकता	213
2. स्वतंत्रता	215
3. स्वतंत्रता, सत्ता और कानून	217
4. स्वतंत्रता के लिए आवश्यक बातें	221
5. स्वतंत्रता के भेद	223
6. समानता के भेद	225
7. स्वतंत्रता और समानता	229
अध्याय 10 : अधिकार और कर्तव्य	232
1. अधिकारों का स्वरूप	232
2. अधिकार सम्बंधी सिद्धान्त—प्राकृत अधिकारों का सिद्धान्त—अधिकारों का कानूनी सिद्धान्त—अधिकारों का ऐतिहासिक सिद्धान्त—अधिकारों की कालोचितता का सिद्धान्त—मावसवादी सिद्धान्त—सात्की का सुवर्णात्मक सिद्धान्त	235
3. अधिकारों का वर्गीकरण	242
4. ज्ञानाशान्तन की समस्या	247

खण्ड तीन : शासन व्यवस्था

अध्याय 11 . संविधान का स्वरूप और वर्गीकरण	253
1. संविधान का अर्थ और विषय-वस्तु—परिभाषा	253
2. वर्गीकरण—द्विसिद्ध और निर्मित संविधान—लिसिद्ध और अलिसिद्ध संविधान—नम्य और कठोर संविधान—एकात्मक और संघीय संविधान	255
3. संविधान का विकास और मसौदा—उत्तम संविधान	258
अध्याय 12 . सरकार का वर्गीकरण	260
1. सरकार का वर्गीकरण	260

2. राजतन्त्र	262
3 कुलीन तन्त्र	263
4 लोकतन्त्र इतिहास—अनिवार्य तत्त्व—लोकतन्त्रीय सामाजिक दर्शन—साम्यवादी दृष्टिकोण—लोकतन्त्र के तीन पहलू—लोकतन्त्र की अभिव्यक्ति—प्रत्यक्ष और प्रतिनिधिक लोकतन्त्र—लोकतन्त्र के गुण—लोकतन्त्र के दोष—लोकतन्त्र को चुनौती	264
5 लोकतन्त्र की सफलता की दशाएँ—क्या ये दशाएँ भारत में विद्यमान हैं ?	272
6 प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की प्रथाएँ—जनमत निर्णय—जनमत गणना—सार्वजनिक उपक्रम—वापसी की माँग	278
7 अधिनायक तन्त्र—लोकतन्त्र और अधिनायक तन्त्र—गुण-दोष	280
अध्याय 13 भाषुनिक शासन प्रणालियाँ	285
1 शासन प्रणालियों का वर्गीकरण	285
2 एकात्मक और संघीय सरकारें—एकात्मक और संघीय सरकारों के भेद—संघीय शासन और परिषद में भेद—संघीय राज्य की आवश्यक दशाएँ—संघीय राज्य के अनिवार्य तत्त्व गुण और दोष	287
3 संसदीय और राष्ट्रपति शासन	296
4 नौकरशाही	299
5 शासन-प्रणालियों के अन्य भेद—वर्गीय शासन और लोक-कल्याणकारी शासन	300
अध्याय 14 सरकार का संगठन	303
1 सरकार के अंग और उनके सम्बन्ध	303
2 शक्ति पृथक्ता का सिद्धान्त	305
अध्याय 15 कार्याग	314
1 कार्याग और प्रशासन में भेद	314
2 कार्याग के भेद	315
3 कार्यकारी की नियुक्ति	317
4 कार्याग का कार्यकाल	319
5 कार्याग के कार्य	321
6 सरकारी कर्मचारी मंडल	324
7. नई समस्याएँ और दिशाएँ	328

अध्याय 16	विधानाग	330
1	विधानाग के कार्य	330
2	विधानाग की रचना एक सदनी अथवा द्वि सदनी —द्विसदनी ससद् की आवश्यकता—उपयोगिता— गुण दोष—रचना और अधिनार	332
3	कानून बनाने की प्रक्रिया	338
अध्याय 17	न्यायाग	340
1	न्यायाग का महत्त्व	340
2	न्यायाग के कार्य	341
3	न्यायाधीशों की नियुक्ता और स्वतन्त्रता की समस्या नियुक्ति—कार्य जाल, वेतन आदि— न्यायाधीश किस सीमा तक स्वतन्त्र और निष्पक्ष हो सकते हैं ?	343
4	न्यायाग की पृथक्ता का प्रश्न	347
5	विधि शासन	349
6	प्रश्नसैनिक कानून	351
अध्याय-18	स्थानीय स्वायत्त-शासन	353
1	स्थानीय शासन का अर्थ और उसकी उपादेयता	353
2	स्थानीय स्वायत्त शासन के कार्य	356
3	स्थानीय स्व शासन के गुण दोष	357
4	स्थानीय स्वायत्तशासनिक संस्थाओं पर नियन्त्रण	359
अध्याय 19	मताधिकार तथा प्रतिनिधित्व	361
1	मताधिकार वयस्क मताधिकार—नारी मताधिकार	261
2	चुनाव पद्धति अनिवार्य मतदान—अधिक मत दान—प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष चुनाव	367
3	निर्वाचन क्षेत्र	368
4	अल्पसंख्यकों का प्रतिनिधित्व द्वितीय मतपत्र की प्रणाली—वैकल्पिक वोट की प्रणाली—सीमित मात्र प्रणाली—प्राप्ति वोट प्रणाली—आनुपा- तिक प्रतिनिधित्व—भूवी प्रणाली—हस्तान्तरणीय वोट प्रणाली	371
5	सांख्यिक प्रतिनिधित्व	380
6	वृत्तिमूलक प्रतिनिधित्व	381
7	मतदाताओं और प्रतिनिधियों के सम्बन्ध	383



अध्याय 20 • राजनीतिक दल और हित-गुट	385
1. राजनीतिक दल की परिभाषा और स्वरूप	385
2. राजनीतिक दलों के कार्य	389
3. राजनीतिक दलों के गुण-दोष	390
4. दलीय व्यवस्थाएँ	393
5. हित-गुट	398
अध्याय 40 • लोकमत	400
- लोकमत क्या है ? — लोकमत का निर्माण — सच्चे लोकमत के निर्माण में बाधाएँ — लोकमत का पता कैसे लगाया जाए ?	

### खण्ड चार . आधुनिक विचारधाराएँ

अध्याय 22 • राज्य के उदारवादी सिद्धांत	411
1. व्यक्तिवाद — नवीन व्यक्तिवाद	411
2. उपयोगितावाद	418
3. आदर्शवाद	423
4. नवीन व्यक्तिवाद	431
अध्याय 23 : राज्य के समाजवादी सिद्धांत	433
1. समाजवाद का अन्वय — समाजवाद की परिभाषा — समाजवाद और पूँजीवाद — समाजवाद के आवश्यक तत्व	433
2. साम्यवाद अथवा मार्क्सवाद	444
3. लेनिनवाद	450
4. अराज्यतावाद	456
5. सिण्डोर्नेलिज्म	461
6. गिल्ड-समाजवाद	468
अध्याय 24 : अन्य अभिनव विचारधाराएँ	474
1. पातिज्म	474
2. गाँधीवाद	479
अध्याय 25 • अन्तर्राष्ट्रीय संगठन	485
1. अन्तर्राष्ट्रियता	485
2. संयुक्त राष्ट्र सभ . घोषणा-पत्र की प्रस्तावना — संयुक्त राष्ट्र सभ के सिद्धांत — सदस्यता — प्रमुख	487

अग—आम समा—सुरक्षा परिषद्—आर्थिक तथा  
सामाजिक परिषद्—यासिक परिषद्—अंतर्राष्ट्रीय  
न्यायालय—सचिवालय—यूनेस्को—मानव अधिकारी  
की घोषणा—मूल्यमंकन

प्रथम सूची

501



खण्ड एक

---

## प्रवेशिका

किसी विज्ञान में सच्ची उन्नति के लिए अतदृष्टि की सबसे अधिक आवश्यकता होती है और यह मानस का एक सृजनात्मक कार्य है ।

—लिंडसे रैन्स

## राजनीति-विज्ञान की परिभाषा, स्वरूप और क्षेत्र

जहाँ तक हो सके विज्ञान में परिभाषा की आवश्यकता होती है। यद्यपि जनता में प्रचलित प्रयोग बहुधा अस्पष्ट तथा नुष्टिपूर्ण होते हैं, पर वैज्ञानिक और लोकप्रचलित अर्थों में तभी अंतर आने देना चाहिए जब हमें बिना काम ही न चले। —आर. एन. गिल्क्राइस्ट

### 1. विषय-प्रवेश

पाश्चात्य राजनीतिक चिंतन का प्रारम्भ प्राचीन यूनान से हुआ, फिर भी स्नातकोत्तर ज्ञान के रूप में 'राजनीति-विज्ञान' अपेक्षाकृत नया है। इसका बहुत कुछ विकास पिछले 75 वर्षों में हुआ है। इसके पूर्व, राजनीतिक अध्ययन और चिंतन केवल शासक-वर्ग, राजनीतिज्ञों, दार्शनिकों और लेखकों तक ही सीमित था। राजनीतिक मामलों में जनसाधारण की कोई पहुँच न थी और वे स्वयं भी 'राजनीति' और 'राजनीतिक चिंतन' की आवश्यकता न समझते थे।

लोकतंत्र और राष्ट्रीयता की उमड़ती हुई लहरों ने राजनीति-विज्ञान की इस अनन्यता (exclusiveness) का अंत कर दिया। शिक्षा के प्रसार और राजनीतिक चेतना के विकास के कारण सार्वजनिक विषयों में जनसाधारण की रुचि बढ़ने लगी, और आज स्थिति यह है कि कोई भी राजनीतिज्ञ या विचारक लोकहित की सर्वथा उपेक्षा नहीं कर सकता। अब लोकमत (public opinion) का बोलबाता है; अब सरकार और विभिन्न राजनीतिक दल तरह-तरह से उसे प्रभावित करने के प्रयत्न में लगे रहते हैं। समाई और

प्रदर्शन आए दिन की घटनाएँ बन गई हैं। राजनीतिक दलों के संगठन इसलिए मुटुट बन आए जाते हैं कि समय-समय पर होने वाले चुनावों को जीता जा सके। आम दिनों में भी राजनीतिक प्रचार होता रहता है जिससे नए-नए सदस्य और समर्थक भर्ती लिए जा सकें। जनता का समर्थन पाकर ही ये राजनीतिक दल सत्तारुढ़ हो अपने कार्यक्रम को व्यावहारिक रूप दे सकते हैं। इस प्रकार, जब 'व्यावहारिक राजनीति' लोकतन्त्रीय बन गई है, तो राजनीति-विज्ञान भी पिछड़ा नहीं रह सकता। आज यह स्वीकार किया जाता है कि अंतिम रूप में प्रभुसत्ता (sovereignty) जनसाधारण में निहित है और इस सत्ता का उपयोग जनहित के लिए होना चाहिए। वैसे भी, आज के युग में राजनीतिक सिद्धांतों एवं भाषाओं के विवेचन और मूल्यांकन का आधार 'जनहित' अथवा 'लोक-कल्याण'<sup>1</sup> को माननाएँ बन गई हैं।

अब, राजनीति-विज्ञान का अध्ययन केवल उच्च वर्गों का विशेषाधिकार नहीं रहा। अब जिन व्यक्तियों की राजनीति और सार्वजनिक विषयों में रुचि है और जो इसके अध्ययन और प्रत्यक्ष से अपना रुचक लगाएँ, वे स्वयं, वे, इच्छानुसार उसका अध्ययन करते हैं।

यथातथ पारिभाषिक शब्दावली का अभाव— राजनीति विज्ञान की शब्दावली का यथातथ (exact) में होना इसके अध्ययन के मार्ग में एक प्रारम्भिक बाधा है। जेलिनेक (Jellinek) के अनुसार राजनीति विज्ञान को समुचित शब्दावली की जितनी आवश्यकता है, उतनी अन्य किसी विज्ञान को नहीं। अभी तक, इसके शब्दों के निश्चिन और यथातथ अर्थ नहीं हैं। प्रायः उनके लोकप्रचलित अर्थों वैज्ञानिक अर्थों, और व्युत्पत्ति पर आधारित अर्थों में भ्रम होता है, यद्यपि विषय को समझने में अनेक कठिनाइयाँ और उत्तममें पैदा हो जाती हैं।

शब्दावली की ये कठिनाइयाँ कुछ सीमा तक अन्य सामाजिक विज्ञानों में भी हैं। यह सभी कुछ सीमा तक राजनीति विज्ञान को अपने पुराने साहित्य से एक विरासत के रूप में मिली है। इसके अन्य कारण हैं— लोगों के जीवन से

1 'लोक-कल्याण' की भावना का राजनीति-विज्ञान में एक विशेष अर्थ है। एक समय या बड़ राज्य के कार्य सीमित थे, और शांति तथा व्यवस्था कायम रखना ही राज्य का प्रथम कर्तव्य माना जाता था। अब राज्य बनना के चरमवर्ती विकास में लोग देने को तैयार हैं। 'अनर्हित' शब्द में तटस्थ वृत्ति है निम्नो यद् विदली और हम नई— दोनों ही दशाओं में समान रूप से प्रयुक्त हो सक्ता है। लोक-कल्याण की भावना के लिए न केवल राज्य के सत्य की आवश्यकता है, अपितु इसके अनुस्यू कार्य करने की समझ भी होनी चाहिए जो केवल सम्पूर्ण देशों में है।

इस विषय का घनिष्ठ सबंध और इसका लगातार विकसित होते रहना। अनेक राजनीतिक नेता और लेखक, जिनको राजनीतिक शब्दों के यथातथ अर्थों का समुचित ज्ञान नहीं होता, प्रायः मनमाने अर्थों में उनका प्रयोग करते हैं। कभी-कभी, नए विचारों और सिद्धांतों का प्रतिपादन करने के लिए, पुराने शब्दों को ही नए अर्थों में प्रयुक्त कर लिया जाता है। आवश्यकतानुसार नए शब्द भी गढ़े जा रहे हैं। संभवतः एक गतिशील विषय के लिए यह स्वाभाविक है, फिर भी, इनके कारण विषय के अध्ययन और मनन में उलझनें पड़ जाती हैं।

यहाँ पर हम सभी राजनीतिक शब्दों के यथातथ अर्थों की व्याख्या नहीं करेंगे। हाँ, जैसे-जैसे नए शब्द प्रयुक्त होंगे, उनका यथास्थान स्पष्टीकरण कर दिया जाएगा। साथ ही, यह भी ध्यान रखा जाएगा कि जहाँ तक संभव हो, शब्दों के वैज्ञानिक अर्थ, उनके लोकप्रचलित और व्युत्पत्ति पर आधारित अर्थों से बहुत दूर न जा पड़े<sup>1</sup>।

## 2. इस विषय का नामकरण

प्रस्तुत विषय के नाम के सबंध में भी कुछ उलझनें हैं। कुछ विचारक इस विषय को 'पोलिटिकल साइंस' (राजनीति-विज्ञान) कहना पसंद करते हैं जबकि अन्य लेखक इसके पुराने यूनानी रूप 'पोलिटिक्स' (राजनीतिक) का ही प्रयोग करते हैं। ऐसे लेखक भी हैं जो 'थ्योरेटिकल पोलिटिक्स' (सिद्धांतिक राजनीति) नाम को अधिक प्राथमिक समझते हैं जबकि कतिपय फ्रांसीसी लेखकों का कथन है कि इस विषय को 'एक राजनीति-विज्ञान' कहना चाहिए। यहाँ हम इन सभी प्रश्नों पर संक्षेप में विचार करेंगे।

राजनीति और राजनीति-विज्ञान—'पोलिटिक्स' शब्द का सबंध यूनानी शब्द 'पोलिस'<sup>2</sup> (Polis) से है जिसका अर्थ है 'नगर'। प्राचीन यूनानी विचारक

1 देखिए R. N. Gilchrist, *Principles of Political Science*, मद्रास, 1940, पृष्ठ 25.

2 इसी प्रकार 'राजनीति' का संबंध 'राज्य' से बढ़ा जाता है। जर्नेस्ट बार्कर और फोले का मत है कि 'पोलिस' का रूपांतर करने में पारंपारिक विद्वानों ने भूल की है जिससे 'राजनीति विज्ञान' के विज्ञान को एक गलत मोड़ मिल गया है। बार्कर के मतानुसार पोलिस 'राज्य' और 'समाज' दोनों ही थे। साथ ही उसके नैतिक, धार्मिक, आर्थिक तथा सांस्कृतिक पहलू भी थे। देखिए *Principles of Social and Political Theory*, ऑक्सफोर्ड, 1952, पृष्ठ 5 और G. D. H. Cole, *Essays in Social Theory*, लन्दन, 1962, पृष्ठ 13.

इसे 'नगरो की बातों से संबंधित ज्ञान' मानते थे। लेकिन उस समय में 'नगर' और राज्य में कोई स्पष्ट भेद न था। यूनानी लोग 'नगर राज्य' में रहते थे जिसका शुरुआती एक नगर और उसके आस-पास के इलाके तब सीमित था। फिर, यूनानी भाषा में 'पोलिस' शब्द का प्रयोग 'दुर्ग', 'समाज', 'नगर' आदि अनेक अर्थों में होता था। यदि हम 'नगर-राज्य' का यूनानी भाषा में स्थापित करने लगे तो यह एक अर्थहीन सी बात लगती। सीले के अनुसार, प्राचीन राजनीति 'स्थानीय सरकार का विज्ञान'<sup>1</sup> मात्र थी। किन्तु, इससे हम यह नहीं समझना चाहिए कि प्राचीन यूनानी विचारकों के दृष्टिकोण अथवा उनके चिंतन का क्षेत्र भी सन्कुचित था। वस्तुतः कुछ मामलों में उनका राजनीतिक अध्ययन हमारे आज के अध्ययन से कहीं अधिक गहन और व्यापक था।

आज हम जिस अर्थ में 'पोलिटिक्स' (राजनीति) शब्द का प्रयोग करते हैं वह 'राजनीति विज्ञान' से कहीं अधिक व्यापक है। मिलनडाइस्ट के अनुसार, 'राजनीति' शब्द से प्रायः हमारा अभिप्राय शासन के उन सामयिक प्रश्नों और समस्याओं से होता है जो राजनीतिक काम और अधिक अधिक होती हैं। इस प्रकार मजदूरी की समस्या, अत्याप्त निर्यात की समस्या वार्पांग (executive) और विधानांग (legislature) के आपसी संबंधों की समस्या आदि वे सभी प्रश्न, जो हमारे विधायकों के सम्मुख प्रस्तुत होते रहते हैं, राजनीति के विषय हैं<sup>2</sup>। इस अर्थ में 'राजनीति' कला अधिक है और विज्ञान कम, और हमें उस व्यक्ति को 'राजनीतिज्ञ' कहना चाहिए जो राजनीति में सक्रिय भाग लेता हो, भले ही उसे 'राजनीति-विज्ञान' के प्राथमिक सिद्धांतों का भी ज्ञान न हो। दूसरे, प्रत्येक देश की 'पोलिटिक्स' भिन्न और निरासी होती है। 'सोवियत पोलिटिक्स' और 'अमरीकी पोलिटिक्स' एक जैसी नहीं है। इसके विपरीत 'राजनीति विज्ञान' सभी देशों में समरूप होगा। अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि लोकप्रचलित अर्थ और व्युत्पत्ति दोनों के आधार पर 'पोलिटिक्स' का क्षेत्र प्रस्तुत विषय के क्षेत्र से कहीं अधिक व्यापक है। इसलिए यह उचित प्रतीत होता है कि हम 'राजनीति विज्ञान' शब्द को अपने विषय के लिए अपना लें। गेंटिल, सीले, बजिम, विसोरी, गानेर, लीकौर, मिलनडाइस्ट आदि प्रमुख विचारकों का यही मत है। किन्तु फ्रेडरिक पोलक, वाल्टर बेन्ट और अमोग साइन ऑफ पोलिटिक्स' (राजनीति के विज्ञान) शब्द को आभाष्टन सन्ध्या समझते हैं। तथापि सन् १९४८ में, यूनेस्को के सत्यावधान

1 cf. John R. Seeley, *Introduction to Political Science*, लन्दन 1923, पृष्ठ 32.

2 उपर्युक्त पृष्ठ, 1951 संस्करण, पृष्ठ 2.

मे होने वाली ससार के प्रमुख राजनीतिशास्त्रियों की परिपद ने 'राजनीति-विज्ञान' शब्द को ही उत्तम मानकर स्वीकार किया<sup>1</sup>।

सैद्धांतिक और व्यावहारिक राजनीति—अरस्तू, जैलिनैक, सिजविक, जेनेट आदि विद्वानों ने 'राजनीति-विज्ञान' के स्थान पर 'राजनीति' शब्द का प्रयोग किया है। कुछ विचारकों का कहना है कि राजनीतिक कार्यकलाप और गतिविधियों का वैज्ञानिक ढंग से, प्राकृतिक विज्ञानों के समान, अध्ययन अगम्य है। अतएव, वे प्रस्तुत विषय को 'राजनीति-विज्ञान' कहने में हिचकते हैं। किन्तु, उनमें से भी अधिकतर यह स्वीकार करते हैं कि राजनीतिक अध्ययन को 'चानू बातो के अध्ययन' से अलग रखना चाहिए। इनमें से कुछ का मत है कि यदि इस विषय का नामकरण 'सैद्धांतिक राजनीति' कर दिया जाए तो इसे सरलता से 'व्यावहारिक राजनीति' से पृथक् रखा जा सकेगा।

इस सुझाव को स्वीकार नहीं किया जा सकता। 'राजनीति-विज्ञान' न केवल राजनीतिक शक्ति (power) सम्बन्धी सिद्धांतों का अध्ययन करता है, अपितु वह उन अनेक दलों और संस्थाओं (institutions) के कार्यों का भी विवेचन करता है जो शक्ति प्राप्त करने के लिए उद्यत रहती है। इसी बात को ध्यान में रखते हुए पोलक जैसे विद्वानों ने सुझाव दिया कि 'राजनीति-विज्ञान' को दो भागों में बांट दिया जाय। सैद्धांतिक राजनीति और व्यावहारिक राजनीति<sup>2</sup>। गैटल के अनुसार भी, 'व्यावहारिक राजनीति-विज्ञान' राजनीति-विज्ञान का ही एक अंग है<sup>3</sup>। इस प्रकार यह स्पष्ट हो जाता है कि इस विषय के सैद्धांतिक और व्यावहारिक दोनों ही पहलू हैं। अतः इसका नाम 'सैद्धांतिक राजनीति' रखना असंगत होगा।

राजनीति-विज्ञान : एक अथवा अनेक ?—कुछ फ्रांसीसी विचारक कहते हैं कि 'राजनीति-विज्ञान' एक नहीं, अनेक है। उनके मतानुसार ये 'अनेक राजनीति-विज्ञान' आपस में सम्बन्धित ही नहीं, अपितु एक-दूसरे पर अवलम्बित हैं। इस मत के अनुसार राजनीति-विज्ञान, समाजशास्त्र, अर्थशास्त्र, नीतिशास्त्र, आदि सभी सामाजिक-विज्ञान राज्य में रहने वाले जनसमुदायों के विभिन्न पहलुओं का अध्ययन करने के कारण राजनीति-विज्ञानों की श्रेणी में आ जाते हैं।

1 देखिए *Contemporary Political Science*, Unesco, पेरिस, 1950, पृष्ठ 4.

2 देखिए उनकी पुस्तक, *An Introduction to the History of the Science of Politics*, लन्दन, 1918, पृष्ठ 2

3 देखिए R. G. Gettell, *Introduction to Political Science*, बोस्टन, 1922, पृष्ठ 4.



फ्रांसीसी लेखकों के इस विचार में कुछ सार अवश्य है। यह मानना पड़ेगा कि हमारे समूहित जीवन का कोई पहलू पूर्णतः पृथक् नहीं होता। अतएव, मानव समस्याओं को भलीभाँति समझने के लिए यह आवश्यक है कि समूहित जीवन से सम्बन्धित सभी ज्ञानों में समन्वय स्थापित किया जाए<sup>1</sup>। किन्तु इसका आशय यह बदापि नहीं है कि इन सामाजिक विज्ञानों का पृथक् अस्तित्व ही न हो। सच तो यह है कि सम्यक् अध्ययन के हित में इनका स्वतंत्र रहना ही श्रेयस्कर है। आज के युग में सामाजिक कार्यकलाप और गतिविधियाँ इतनी अधिक और जटिल हो गई हैं कि कोई एक व्यक्ति उन सबको आत्मसात् कर उनका समुचित अध्ययन नहीं कर सकता। अतः इन विषयों के सम्यक् विकास के लिए यह अत्यंत आवश्यक है कि इन्हें ज्ञान की स्वतंत्र शाखाओं के रूप में स्वीकार किया जाए।

फ्रांसीसी मत को स्वीकार करने में एक आपत्ति और भी है। राजनीति-विज्ञान के अतिरिक्त, वे जितने अन्य राजनीति विज्ञान बताते हैं, उनमें कोई भी शक्ति-संबंधी समस्याओं का अध्ययन नहीं करता और न वे प्रत्यक्ष रूप से राजनीतिक कार्यकलापों से संबंधित हैं। सामाजिक जीवन के विभिन्न पहलुओं का अध्ययन करते हुए वे ज्ञान की स्वतंत्र शाखाएँ बन चुके हैं। मकीवर और पेज के अनुसार, सामाजिक विज्ञानों में आपसी भेद केवल यह होता है कि उनमें से प्रत्येक की रुचि का केन्द्रबिन्दु भिन्न होता है<sup>2</sup>। उदाहरण के लिए, यद्यपि जिन सामाजिक कार्यकलापों से राजनीति-विज्ञान सम्बन्धित है उनका अन्य सामाजिक विज्ञान भी अध्ययन करते हैं, तथापि उसका अपना एक विशिष्ट दृष्टिकोण और केन्द्रबिन्दु है। इसलिए यह उचित प्रतीत होता है कि 'राजनीति-विज्ञान' शब्द का प्रयोग केवल 'सामाजिक कार्यकलापों के राजनीतिक पहलुओं के अध्ययन' के लिए किया जाए। दिसम्बर 1948 ई० में यूनेस्को भवन, पेरिस, में होने वाली सभा में, विभिन्न देशों के राजनीति-शास्त्रियों ने भी यही निर्णय किया कि 'राजनीति-विज्ञान' शब्द का प्रयोग बहुवचन में न किया जाए<sup>3</sup>।

उपयुक्त विवेचन से हम इस परिणाम पर पहुँचते हैं कि प्रस्तुत विषय के लिए 'राजनीति विज्ञान' शब्द ही अधिक उपयुक्त होगा। जैसा कि हम कह आए हैं सन् १९४८ ई० में यूनेस्को के तत्वावधान में होने वाली सभा के

1 गुलना कीरिंग, F. H. Giddings, *Principles of Sociology*, न्यूयार्क, 1920, पृष्ठ 31.

2 देखिए R. M. MacIver and C. H. Page, *Society - An Introductory Analysis*, लन्दन, 1957, पृष्ठ 5.

3 देखिए *Contemporary Political Science*, पृष्ठ 4.

प्रमुख राजनीति-शास्त्रियों की परिषद् ने भी 'पोलिटीकल साइंस' शब्द को ही सर्वोत्तम मान कर स्वीकार किया।

### 3. राजनीति-विज्ञान की परिभाषा

राजनीति-विज्ञान 'सामाजिक-कार्यकलापों और गतिविधियों के राजनीतिक पहलुओं से संबंधित है'। ब्लुन्सी<sup>1</sup>, गार्नर<sup>2</sup>, गेटिस<sup>3</sup>, फ्रेन्क गुडनाउ, गोलक<sup>4</sup> और स्ट्रोग<sup>5</sup> के अनुसार इसका अध्ययन 'राज्य' के इर्द-गिर्द केन्द्रित है। किन्तु सीले और स्टोफेन लोकोक<sup>6</sup> का विचार है कि राजनीति-विज्ञान का सम्बन्ध 'शासन' (government) से है। प्रसिद्ध फ्रांसीसी विद्वान, पॉल जैनेट का मत है कि राजनीति-विज्ञान 'सामाजिक विज्ञान का वह अंग है जो राज्य के मूल आधारों और शासन के सिद्धांतों की विवेचना करता है'। जैन्स<sup>7</sup> और मिलक्राइस्ट भी उक्त मत से सहमत हैं।

प्रायः ऐसा कहा जाता है कि राज्य के अध्ययन में 'शासन' स्वतः ही सम्मिलित है। अतः इसकी पृथक् रूप से चर्चा आवश्यक नहीं है। हमारा इस विचार से मतभेद है। यद्यपि, व्यावहारिक रूप में राज्य शासन के अंगों द्वारा ही चलता है, तथापि एक दृष्टिकोण से 'शासन' शब्द राज्य से कहीं अधिक व्यापक है। व्यापक रूप में 'शासन' नियंत्रण और आज्ञापालन की बुनियादी भावनाओं पर आधारित है। सिज़विक के अनुसार राजनीति-विज्ञान का सबंध 'शासित समाजों' से है, अर्थात् ऐसे समाजों से है जिनमें व्यक्तियों को कम से कम कुछ

1 देखिए J. K. Bluntschli, *The Theory of the State*, 3rd English Edition, फ्रीमकोर्ट, 1895, पृष्ठ 1 : राजनीति-विज्ञान 'राज्य' से संबंधित विज्ञान है जो राज्य की उसकी दशाओं में, उसके सारभूत स्वरूप में, उसके विभिन्न रूपों अथवा अभिव्यक्तियों में तथा विकास में समझने-बुझने का प्रयत्न करता है।

2 देखिए J. W. Garner, *Introduction to Political Science*, न्यूयार्क, 1910, पृष्ठ 10.

3 उसके अनुसार 'राजनीति-विज्ञान "राज्य कैसा रह चुका है" की ऐतिहासिक खोज, "राज्य कैसा है" का विश्लेषणात्मक अध्ययन और "राज्य कैसा होना चाहिये" का राजनीतिक-नैतिक विवेचन है।' उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 4.

4 देखिए उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 8.

5 देखिए C. F. Strong, *Modern Political Constitutions*, लन्दन, 1939, पृष्ठ 2.

6 देखिए *The Elements of Political Science*, लन्दन, 1929, पृष्ठ 3.

7 देखिए J. W. Jenks, *Principles of Politics*, न्यूयार्क, 1916, पृष्ठ 3.

वातो में आज्ञापालन की आदत पड़ गई हो<sup>1</sup>। इस प्रकार, राजनीति-विज्ञान का क्षेत्र राज्य से अधिक विस्तृत हो जाता है। विलोबी का विचार है कि 'राजनीति विज्ञान केवल संगठन की दृष्टि से समाज का अध्ययन करता है— अर्थात् जिस प्रकार एक व्यवस्थित और प्रगतिशील जीवन दिवाने के लिए समाज एक सत्ता के अतर्गत प्रभावी रूप में संगठित होता है'<sup>2</sup>। उपर्युक्त परिभाषा यथातथ्य और व्यापक है। राजनीति-विज्ञान की चालू परिभाषाओं की कमियों को देखते हुए, सिजविक और विलोबी के विचार हमारे लिए और भी अधिक महत्वपूर्ण हो जाते हैं।

राजनीति विज्ञान का क्षेत्र अब सीधेता से बढ़ता जा रहा है। साथ ही, इसका अध्ययन भी नई दृष्टियों से किया जाने लगा है। अतएव यह आवश्यक है कि हम राजनीति-विज्ञान की एक ऐसी परिभाषा अपनायें जो उसके व्यापक क्षेत्र की समुचित व्याख्या कर सके और साथ ही भविष्य की संभावनाओं का भी ध्यान रखे। किन्तु इस परिभाषा में हम संगठित समाज के समस्त पहलुओं की सम्मिलित नहीं कर लेना चाहिए। कंटलिन का मत है कि हमें राजनीति विज्ञान की परिभाषा, उसके क्षेत्र में आन वाल विचार-लापों पर ध्यान रखते हुए करनी चाहिए। उसके अनुसार राजनीति विज्ञान 'मानवीय और सामाजिक नियंत्रण-कार्यों' अथवा 'इच्छाओं के नियंत्रण सम्बन्धों'<sup>3</sup> का एक अध्ययन है। सन् 1962 में प्रकाशित अपने ग्रन्थ में, उसने इसे 'संगठित समाज का अध्ययन करने वाला ज्ञान'<sup>4</sup> बताया है। इसी प्रकार, अपादोराय का कहना है कि व्यापक रूप में, राजनीति-विज्ञान का सम्बन्ध सामाजिक संगठन से है<sup>5</sup>। किन्तु इन परिभाषाओं में राजनीति-विज्ञान और समाजशास्त्र का प्रभेद ही समाप्त हो गया है।

1 देखिए Henry Sidgwick, *The Elements of Politics*, लन्दन, 1908, पृष्ठ 2.

2 देखिए Willoughby, *An Examination of the Nature of Politics*, न्यूयार्क, 1911, पृष्ठ 2.

3 देखिए G. E. G. Catlin, *A Study of the Principles of Politics*, लन्दन, 1930, पृष्ठ 75-76। कैटलिन का मत है कि समाज में व्यक्तियों और समुदायों की अनगिनत इच्छाएँ होती हैं। किन्तु इन सबको संतुष्ट नहीं किया जा सकता। अतः इन पर नियंत्रण लगाने हैं। मनदाताओं के निर्णय और अन्य प्रभावों के अनुसार इनके आपसी मध्य निर्धारित होते हैं, जिनके अनुरूप शासन-कार्य चलता है।

4 *Systematic Politics*, टोरेंटो, 1962

5 देखिए *Contemporary Political Science* में उसका लेख 'Political Science in India', पृष्ठ 39-40 और 10.

लासवेल ने राजनीति-विज्ञान को 'प्रभाव और प्रभावशालियों का अध्ययन'<sup>1</sup> कहा है। बाद की एक पुस्तक में, लासवेल और कैपलन ने इसे 'एक नीति-निर्धारित करने वाला विज्ञान' मानते हुए 'प्रभाव और शक्ति का अध्ययन'<sup>2</sup> कहा है। कुछ जर्मन विन्तक भी इस 'शक्ति और सम्बन्धता की समस्याओं से संबंधित ज्ञान' बताते हैं। इन बातों का ध्यान रखते हुए राक्सन ने संक्षेप में इसे 'समाज में शक्ति का अध्ययन' कहा है। इसके अनुसार शक्ति ही एक ऐसी बुनियादी स्वरूपना (Concept) है जो इस अध्ययन के सभी विभागों को एक सूत्र में पिरो देती है<sup>3</sup>।

उक्त परिभाषाओं में उन विभिन्न शक्तियों की ओर ध्यान दिया गया है जो राज्य के स्वरूप, उसकी प्रक्रियाओं और व्यवहार को प्रभावित करती हैं। इससे राजनीतिक अध्ययन के यथार्थवादी बनने में सहायता मिली है। तथापि, राजनीति-विज्ञान 'शक्ति और प्रभाव' पर निर्भर सभी संबंधों पर समान रूप से ध्यान नहीं देता। वह केवल उन्हीं संगठित संबंधों पर विचार करता है जो वैध (legitimate) होने के कारण मान्य और सम्मानित होते हैं। अतः पैकोक और स्मिथ के अनुसार, राजनीति-विज्ञान की परिभाषा देते समय शक्ति के स्थान पर वैधता (legitimacy) या सत्ता (authority) पर बल देना अधिक उपयुक्त होगा<sup>4</sup>। ऐस्तिगर का भी विचार है कि शक्ति पर अत्यधिक बल देना सैद्धांतिक रूप में गलत और व्यावहारिक रूप में खतरनाक होगा। इसमें लोग शक्ति को हथियाने और व्यक्तिगत तथा सामूहिक हित के लिए उसके उपयोग को उचित ठहराने लगेंगे। उसके अनुसार व्यवस्था (order) या संगठन ही राजनीति-विज्ञान का सार है। शक्ति तो संगठन का एक परिणाम-मात्र है, उसका साध्य अथवा सार नहीं<sup>5</sup>।

पिछले दिनों से कुछ लेखक राजनीति-विज्ञान को 'राजनीतिक व्यवहार का

1 देखिए *Political Writings of Harold J. Lasswell*, इलीनोइस, 1951, पृष्ठ 295.

2 देखिए Lasswell और Abraham Kaplan, *Power and Society*, न्यू हावेन, 1950, पृष्ठ 12.

3 देखिए W. A. Robson, Ed., *The University Teaching of Social Sciences Political Science*, यूनिवर्सिटी, पेरिस, 1954, पृष्ठ 19.

4 J. Ronald Pennock और David G. Smith, *Political Science An Introduction*, न्यूयार्क, 1964, पृष्ठ 6-8.

5 देखिए William Esslinger, *Politics and Science*, न्यूयार्क, 1955, पृष्ठ 22-23.

अध्ययन करने जाता ज्ञान<sup>1</sup> कहने लगे हैं। किन्तु 'राजनीतिक व्यवहार' हमारे अध्ययन का एक पहलू मात्र है। अतः इस परिभाषा को भी स्वीकार नहीं किया जा सकता।

उपयुक्त बातों पर ध्यान देन हुए हम व्यापक रूप में राजनीति-विज्ञान को 'शासन और राजनीतिक प्रक्रियाओं का विधिवत् अध्ययन' कह सकते हैं। यही धृष्ट स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि यहाँ ही राज्य राजनीति-विज्ञान के अध्ययन का एक मात्र विषय न हो, फिर भी अभी तक वह इसके अध्ययन का केन्द्र अवश्य है।

#### 4. राजनीति-विज्ञान का क्षेत्र

राजनीति-विज्ञान के क्षेत्र का निश्चयात्मक विवेचन सरल नहीं है। हमारे सामान्य जीवन में घायद ही कोई ऐसा पहलू ही जो किसी न किसी समय राजनीतिक रूप में धारण कर ले<sup>2</sup> और हमारे अध्ययन का विषय बन जाए। इस प्रकार कई बातों में राजनीति-विज्ञान का अध्ययन इतिहास, अर्थशास्त्र, समाजशास्त्र, सामाजिक मनोविज्ञान, विधिशास्त्र और नीतिशास्त्र आदि अन्य विज्ञानों के क्षेत्रों से जा टकराता है। किन्तु, कुछ गमाननाओं के रहने पर भी इन शास्त्रों की अपनी विभिन्न दृष्टियाँ और क्षेत्र हैं।

एक गतिशील अध्ययन—राजनीति विज्ञान समाज में सगटन (शक्ति) के स्वरूप, उनका आधार, क्षेत्र, प्रक्रियाओं तथा परिणामों का अध्ययन करता है। राष्ट्रमन के अनुसार, इस सन्दर्भ में 'शक्ति' का हम केवल बल-प्रयोग के अर्थ में नहीं लेना चाहिए, शक्ति का नैतिक आधार, विचारों का उस पर प्रभाव, आदि के अध्ययन का भी राजनीति में बहुत महत्व है। राजनीति-विज्ञान के लिए शक्ति के स्रोत और लक्ष्य के विवेचन का उत्तरा ही महत्व है जितना शक्ति के प्रयोग की विवेचना का। समष्टि शक्ति का अध्ययन करते समय राजनीतिशास्त्री अपने को ध्यात में लेंगे कि यहाँ तक ही सीमित नहीं रहने, वे उन व्यापारिक, व्यावसायिक और श्रमिक संगठनों का भी अध्ययन करते हैं जो शक्ति प्राप्त करने की उत्सुक रहते हैं<sup>3</sup>। इस प्रकार, राजनीति-विज्ञान के

1 द्दिर F. M. Watkins, 'Political Theory as a Datum in Political Science' in *Approaches to the Study of Politics*, Ed., Ronald Young, ल-दन 1957, पृष्ठ 148

2 द्दिर Roger H. Soltau, *An Introduction to Politics*, ल-दन, 1951, पृष्ठ 1.

3 उपर्युक्त प्रथम, पृष्ठ 17.

अध्ययन-क्षेत्र में वे सभी विचार और सस्थाएँ आ जाती हैं जो समाज में शक्ति और प्रभाव रखती हैं। यही नहीं, इसके क्षेत्र में समूहों, दलों, संगठनों और सस्थाओं के शक्ति प्राप्त करने से संबंधित ऐसे कार्य भी आ जाते हैं जो सार्वजनिक नीति में अथवा समाज में अपने अनुकूल परिवर्तन लाना चाहते हैं<sup>1</sup>, और यह अध्ययन किसी देश अथवा काल तक सीमित नहीं है।

**वर्तमान की व्याख्या—**राजनीति विज्ञान वर्तमान राजनीतिक गतिविधियों और प्रक्रियाओं का अध्ययन करता है। यह अध्ययन राज्यों और शासन के अगो तक सीमित नहीं है। इसके क्षेत्र में वे सभी दल, संगठन और सस्थाएँ आ जाती हैं जो समाज में शक्ति और प्रभाव रखने की आकांक्षा रखती हैं। फिर भी, राज्य का अध्ययन हमारे विषय का प्रमुख अंग है। इसमें राज्य के लक्षण, उसकी परिभाषा, उत्पत्ति, संगठन, प्रक्रियाएँ, लक्ष्य, कार्य, नागरिकों और जन-समूहों के साथ उसके संबंध तथा अन्य राज्यों और अंतर्राष्ट्रीय संगठनों के साथ उसके संबंधों का अध्ययन भी सम्मिलित है। वस्तुतः पिछले कुछ वर्षों में अंतर्राष्ट्रीय विधि (International Law) और अंतर्राष्ट्रीय संगठन के अध्ययन की प्रगति ने राजनीति-विज्ञान को एक नयी दिशा दी है, और एक अर्थ में उसे 'विश्व राजनीतिक समुदाय का विज्ञान' बना दिया है।<sup>2</sup>

**बीती बातों का अध्ययन—**समाज में शक्ति और प्रभाव का ऐतिहासिक अध्ययन राजनीतिक सस्थाओं, विचारों और प्रक्रियाओं को समझने में बहुत सहायक होता है। इसमें हम बीते युगों के विचारकों की राज्य और शासन संबंधी मान्यताओं और सिद्धांतों का भी समुचित अध्ययन करते हैं। साथ ही हम देखते हैं कि राज्य की उत्पत्ति और उसका विकास किस प्रकार हुआ, राज्य किस प्रकार सरल से जटिल बनता गया, और किस प्रकार राज्य विशेष का संवैधानिक विकास हुआ। इस प्रकार, हम राजनीतिक चिन्तन की धाराओं के अध्ययन के साथ साथ उन समूहों, दलों और संगठनों की गतिविधियों का अध्ययन भी करते हैं जो समाज में शक्ति और प्रभाव प्राप्त करने के लिए उत्सुक रहते हैं।

**भविष्य का विज्ञान निर्देश—**अब यह स्वीकार किया जाता है कि राजनीति विज्ञान का चरम लक्ष्य राजनीतिक घटनाओं और गतिविधियों के अध्ययन से ऐसे निष्कर्ष और सिद्धांत निकालना है जो हमारे व्यावहारिक

1 देखिए C C Rodge in *Introduction to Political Science* by Rodge, Anderson and Christol, न्यूयार्क, 1957, पृष्ठ 5.

2 तुलना कीजिए Beni Prasad, *The Democratic Process*, ऑक्सफोर्ड, 1935, पृष्ठ 6

जीवन में काम आ सकें। लासवेल और कैपलन ने राजनीति-विज्ञान को 'एक नीति-निर्धारण करने वाला विज्ञान' कह कर इस ओर इंगित किया है। वर्तमान प्रवृत्तियों का अध्ययन हम यह समझने के लिए करते हैं कि प्रगति का रुख किस ओर है। शासन की आलोचना इस दृष्टि से की जाती है कि क्या वह अपने उद्देश्यों को पूरा करने में सफल हो रहा है; और हम वर्तमान राजनीतिक व्यवस्था में परिवर्तन के सुझावों को भी इसी दृष्टि से देखते हैं।

जहाँ तक राजनीति-विज्ञान आदर्शों तथा लक्ष्यों को निर्धारित करता है यह मूलतः आदर्शक (normative) है अथवा गैटिल के शब्दों में, 'एक राजनीतिक-नैतिक विवेचना' है। हम एक समाज की ऐतिहासिक परिस्थितियों का अध्ययन करने के पश्चात् ही उसके लक्ष्य स्थिर करते हैं, लेकिन इन लक्ष्यों के विषय में राजनीतिज्ञ और विचारक एकमत नहीं हैं। रैमसे म्योर और लास्की में मतभेद है, ब्राह्म और ब्रोगन में विचार-विभेद है, और जवाहरलाल नेहरू और जूश्चोव के दृष्टिकोण भी अलग-अलग थे। इन मतभेदों को समझकर और उनकी दृष्टभूमि का अध्ययन कर हम स्वयं यह निश्चय कर सकते हैं कि हमारी नीति और लक्ष्य क्या होने चाहिए। यदि आवश्यक समझें तो हम अपने लिए नए लक्ष्य और उद्देश्य प्राप्त करने के लिए नई नीति भी निर्धारित कर सकते हैं।

राजनीति-विज्ञान यदि अध्ययन के इस पक्ष को छोड़ दे, तो यह अधूरा और निष्फल बन कर रह जाएगा, और अब साधारणतः राजनीतिक विचारक इन बातों से सहमत हैं कि हमारा अध्ययन क्रियात्मक और व्यावहारिक होना चाहिए।

एक मद्दविकसित अध्ययन—यद्यपि राजनीतिक चिन्तन लगभग ढाई हजार वर्षों से होना आ रहा है, तथापि राजनीति-विज्ञान अभी भी विकसित हो रहा है। प्रोफेसर बार्कर के अनुसार, अभी अनेक विद्वानों के लिए राजनीति-विज्ञान अस्पष्ट, सदेहास्पद और विवादग्रस्त है<sup>1</sup>। रायन के मतानुसार, इतिहास की तुलना में राजनीति-विज्ञान असम्बद्ध और जटिल प्रतीत होता है; विधिशास्त्र और भूगोलशास्त्र की तुलना में न तो इसकी कोई विशिष्ट चिन्तन-प्रणाली है और न कोई सर्वमान्य तकनीकी शब्दावली; भौतिक अथवा प्राकृतिक विज्ञानों की तुलना में इसकी एकता और अध्ययन सामग्री अस्पष्ट है, तथापि, यदि इसकी तुलना समाजशास्त्र से की जाए तो अपेक्षाकृत हमारा विषय सरल,

<sup>1</sup> तुलना की जे. G C Field, *Political Theory*, लन्दन, 1956, पृष्ठ 18.

<sup>2</sup> देखिए *The Study of Political Science and Its Relation to Cognate Studies*, कैम्ब्रिज, 1928.

सम्बद्ध और सुगठित लगता है<sup>1</sup>।

## 5. राजनीति-विज्ञान के विभाग

अनेक विद्वानों ने राजनीति-विज्ञान को तरह-तरह से विभाजित किया है। इनमें फ्रेडरिक पोलक का किया हुआ विभाजन विचार करने योग्य है। उसके विभाजन की विशेषता यह है कि उससे हमें समकालीन राजनीति-विज्ञान के क्षेत्र और उसकी विविधता की अच्छी जानकारी मिल जाती है। नीचे हम पोलक के विभाजन को<sup>2</sup> संक्षिप्त और कुछ परिवर्तित रूप में दे रहे हैं

### सैद्धांतिक राजनीति

### व्यावहारिक राजनीति

१ राज्य के सिद्धांत

१ राज्य के रूप

२ शासन के सिद्धांत

२ शासन का संचालन

३ विधि-सम्बन्धी सिद्धांत

३ विधि और उसका निर्माण

(विधि-निर्माण के उद्देश्य, सामान्य विधिशास्त्र, विधि-निर्माण की मशीनरी और विधि-संबंधी अन्य प्रक्रियाओं के सिद्धांत)

४. राज्य के बाह्य संबंधों के सिद्धांत  
(अन्य राज्यों के साथ संबंध और अन्य अंतर्राष्ट्रीय संबंध और अंतर्राष्ट्रीय विधि)

४. राज्य के बाह्य संबंध  
(कूटनीति, अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन, संधियाँ आदि)

आज भी पोलक के इस विभाजन को थोड़ा-सा बदल कर हम स्वीकार कर सकते हैं। जहाँ उसने राजनीति शब्द का प्रयोग किया है उसके स्थान पर 'राजनीति-विज्ञान' शब्द रखने से हमारा काम सुगमता से चल जाएगा।

यूनेस्को के तत्वाधान में बनाई गई एक कमेटी ने राजनीति-विज्ञान के विषयों को निम्न तालिका<sup>3</sup> बनाई है :

### 1. राजनीति-सिद्धांत .

(क) राजनीतिक सिद्धांत,

(ख) राजनीतिक विचारों का इतिहास।

1 उपर्युक्त प्रथम, पृष्ठ 16

2 उपर्युक्त प्रथम, पृष्ठ 99-100

3 उपर्युक्त प्रथम, परिशिष्ट 3, पृष्ठ 183.



## 2. शासन :

- (क) संविधान (Constitution);
- (ख) राष्ट्रीय शासन,
- (ग) प्रादेशिक और स्थानीय शासन;
- (घ) लोक प्रशासन (Public Administration);
- (ङ) सरकार के आर्थिक और सामाजिक कार्य;
- (च) राजनीतिक समस्याओं का तुलनात्मक अध्ययन ।

## 3. राजनीतिक दल, समूह और लोकमत :

- (क) राजनीतिक दल,
- (ख) समूह और समुदाय;
- (ग) शासन और प्रशासन में नागरिकों का सहयोग,
- (घ) लोकमत ।

## 4. अंतर्राष्ट्रीय संबंध :

- (क) अंतर्राष्ट्रीय राजनीति;
- (ख) अंतर्राष्ट्रीय संगठन और प्रशासन;
- (ग) अंतर्राष्ट्रीय विधि ।

इंग्लैंड, अमेरिका, फ्रांस, स्वीडन, पोर्नैड, मैक्सिको, भारत, मिस्र, पश्चिमी जर्मनी और केनेडा के राजनीति-विज्ञान के स्नातकोत्तरीय पाठ्यक्रमों के अध्ययन से यह स्पष्ट हो जाता है कि उनमें पढ़ाए जाने वाले अधिकतर विषय ऊपर दी हुई श्रेणियों में कहीं-न-कहीं आ जाते हैं । जो अन्तर हैं भी, वे गौण हैं । इन विषय में अच्छी तरह विचार करने से बाद सप्ताह के राजनीति-शास्त्रियों ने सन् 1952 ई० में होने वाली ओक्सफोर्ड की अपनी बैठक में उपर्युक्त विभाजन को स्वीकार कर लिया ।

मोर्गेंथो के अनुसार, राजनीति-विज्ञान के नए पाठ्यक्रम में तीन प्रमुख आधारमिलाएँ होनी चाहिए : राजनीतिक समाजशास्त्र (Political Sociology), राजनीतिक सिद्धांत और राजनीतिक संस्थाएँ । वह 'अंतर्राष्ट्रीय संबंध' को एक पृथक् शाखा के रूप में स्वीकार नहीं करता । उसके अनुसार राजनीतिक समाजशास्त्र के अंतर्गत, आनुभविक (empirical) गतिविधियों और समस्याओं का अध्ययन किया जाएगा । राजनीतिक सिद्धांत के अंतर्गत हम उन राजनीतिक विचारकों के सिद्धांतों का अवलोकन करेंगे जिन्होंने राजनीतिक कार्यकलापों और समस्याओं को समझने और सुलझाने के प्रयास किए हैं । राजनीतिक संस्थाओं का अध्ययन राजनीतिक सिद्धांतों का आनुभविक प्रतिरूप (counterpart) है । इस विभाग का अध्ययन केवल समकालीन

पाश्चात्य सस्याओ तक सीमित नहीं होगा ; इसमें प्रमुख नव-विकसित राज्यों की सस्याओ के अध्ययन का समावेश भी होगा<sup>1</sup> ।

ऊपर जिस विभाग को मोगेंथो ने 'राजनीतिक समाजशास्त्र' कहा है, रोडी आदि लेखकों ने उसे 'गत्यात्मक राजनीति' (Political Dynamics) का नाम दिया है । उनके अनुसार, इसके अंतर्गत राजनीतिक दल, दगाव-गुट, लोकमत एवं प्रसार, प्रचार और अर्थ-विज्ञान (Semantics) की समस्याओ का अध्ययन आ जाता है<sup>2</sup> । हमारे मतानुसार मोगेंथो के विचार युक्तिसंगत और राजनीति-विज्ञान के नव-विकसित स्वरूप के अनुकूल है ।

## 6. राजनीति-विज्ञान और उसके विभेद

राजनीति-विज्ञान में राजनीति सिद्धांत, राजनीति दर्शन, और राजनीतिक विचार आदि अनेक शब्द हैं जो बहुधा अस्पष्ट अर्थों में प्रयुक्त किए जाते हैं । यही हम उनके यथातथ अर्थों पर विचार करेंगे ।

राजनीति-सिद्धांत—राजनीति-सिद्धांत (Political Theory) राजनीति-विज्ञान की वह शाखा है जिसमें हम विशेषज्ञों द्वारा एकत्रित किए गए तथ्यों के आधार पर सामान्यीकरण (generalise) करने हैं और सबधानुमान (inference) एवं निष्कर्ष (conclusion) निकालते हैं । कोकर के अनुसार, "जब हम राजनीतिक शासन, उसके विभिन्न रूपों तथा प्रक्रियाओं का वर्णन, उनकी तुलना तथा मूल्यांकन करते हैं, और ऐसा करने में तात्कालिक एवं मरूपकालीन प्रभावों की अपेक्षा हम मनुष्यों की बिरतन आवश्यकताओं, इच्छाओं और मत्तों को ध्यान में रखते हैं — तो यही राजनीति-सिद्धांत होता है<sup>3</sup> । जैकोब्सन के अनुसार राजनीति-सिद्धांत का उद्देश्य 'राजनीतिक प्रज्ञान (wisdom) की खोज' है । तथापि न तो राजनीति की कोई शाश्वत व्याख्या देना संभव है, और न इसका यह आग्रह ही है कि इसके सिद्धांत निश्चित एवं निर्विवाद हैं । वस्तुतः राजनीति की समस्याएँ और प्रश्न शाश्वत हैं, किंतु प्रत्येक पीढ़ी को नए सिरे से इनका समाधान करना पड़ता है । राजनीति-सिद्धांत केवल यह चाहता है कि महत्त्वपूर्ण विचारों का विवेचन 'नीर क्षोर-विवेक'

1 देखिए Hans J. Morgenthau's "Power as a Political Concept" in *Approaches to the Study of Politics*, पृष्ठ 17.

2 देखिए उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 10 और 422.

3 देखिए Francis W. Coker, *Recent Political Thought*, न्यूयार्क, 1934, पृष्ठ 3.

से दिया जाए<sup>1</sup>।

जूविनेल के अनुसार, एक विज्ञान के सिद्धांतों से पुरानी भ्रातिपूर्ण धारणाएँ निकाल देनी चाहिए<sup>2</sup>; तथापि परम्परागत राजनीति-विज्ञान केवल काल-प्रमाणों के सिद्धांतों का संग्रह-मात्र बन कर रह गया है। राजनीति-शास्त्र के इस ऐतिहासिक ज्ञान को राजनीति-विज्ञान की अन्य शाखाओं से और समकालीन राजनीतिक परिस्थितियों से सम्बद्ध करने के बहुत कम प्रयास किए गए हैं<sup>3</sup>। एस्फेड कोबन के अनुसार, पादचार्य लोकतंत्र के बुनियादी विचारों की व्याख्या 19वीं शताब्दी के अंत में हुई थी, और उसके बाद राजनीतिक सिद्धांतों की कोई नव रचना नहीं हुई। अतः राजनीतिक तथ्यों और राजनीतिक सिद्धांतों के बीच की खाई बड़ गई है<sup>4</sup> और बौद्धिक रूप में राजनीतिक सिद्धांत निष्फल हो गए हैं। उदाहरण के लिए, पिछले दशकों में राजनीतिक क्षेत्र में अधिकतर महत्वपूर्ण विचार समाजशास्त्रियों, दार्शनिकों और अर्थशास्त्रियों से आए हैं<sup>5</sup>, राजनीतिशास्त्रियों से नहीं।

मोर्गेनथो के अनुसार, वर्तमान राजनीति-विज्ञान हमारी समकालीन समस्याओं को सुलझाने में विशेष सहायक नहीं होता। अतः राजनीतिशास्त्रियों ने सतत प्रयत्न किए हैं कि वे समकालीन राजनीतिक जगत् के अधिक से अधिक समीप आ सकें। पिछले दिनों काफी अनुभव पर आधारित शोध हुई है, लेकिन इनका परिणाम भी बहुत सजोवजनक नहीं निकला। अनेक बाधाओं के रहते हुए भी, राजनीति-विज्ञान में शान्ति शान्ति अनुभव पर आधारित सिद्धांतों का उद्भव हो रहा है। तथापि, समाज को वे वास्तव बताना जो वह सुनना नहीं चाहता, लोकप्रिय नहीं होता। किंतु अनुभव पर आधारित सिद्धांत निहित स्वार्थों — बौद्धिक सामान्य राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक — के लिए विध्वंसक और नातिवारी हुए बिना नहीं रह सकते। ऐसी अवस्था में राजनीतिशास्त्रियों के लिए सत्य के प्रति नैतिक जागरूकता बनाए रखना और सरल

1 Norman A. Jacobson, "The Unity of Political Theory, Science, Morals and Politics" in *Approaches to the Study of Politics*, पृष्ठ 122-124

2 देखिए Bertrand de Jouvenal, *The Pure Theory of Politics*, लन्दन, 1963, पृष्ठ 31

3 मोर्गेनथो, उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 71.

4 देखिए Alfred Cobban, "The Decline of Political Theory" in *Political Science Quarterly*, September, 1953.

5 देखिए मोर्गेनथो, उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 71.

मार्ग द्वारा उपलब्ध सामाजिक प्रलोभनों को छोड़ना बड़े साहस का काम है। केवल गिने चुने व्यक्ति ही लोकनिंदा, सामाजिक बहिष्कार और राजदंड की चिंता किए बिना राजनीतिक सत्य की खोज में अपना सर्वस्व अर्पण कर सकते हैं<sup>1</sup>, और उन्हीं पर राजनीति सिद्धांत की प्रगति और भविष्य निर्भर है।

राजनीतिक विचारधारा और राजनीति सिद्धान्त—राजनीति-सिद्धांत और राजनीतिक विचारधारा (Political Thought) में भेद है। राजनीति-सिद्धांत किसी व्यक्ति विशेष अथवा एक विशिष्ट दृष्टिकोण रखने वाले व्यक्तियों के विचार हैं। इसके विपरीत, राजनीतिक विचारधारा काल विशेष में, किसी देश अथवा समाज के मान्य राजनीतिक विचारों का स्रोतक है। इस प्रकार, राजनीतिक विचारधारा में केवल वही विचार सम्मिलित होंगे जो कम से कम कुछ समय के लिए लोगों में प्रभावी रहे हों, अथवा जिनसे लोगों को अपने व्यवहार में प्रेरणा मिली हो, फिर चाहे इनका प्रकाशन किसी विद्वान ने प्रभावशाली ढंग से किसी ग्रंथ में किया हो अथवा नहीं। उदाहरण के लिए, मध्यकालीन यूरोप को प्रायः 'अराजनीतिक' घोषित कर दिया जाता है। वस्तुतः यूरोप के इतिहास में यह समय बहुत सृजनात्मक रहा है। इसी युग में अनेक नैशनलिस्टियों (nationalities) की उत्पत्ति हुई, जिनमें से अनेक आगे जाकर राष्ट्रा के रूप में प्रकट हुईं। किंतु, क्योंकि वह उदय-मुथल का युग था, इसलिए जनसाधारण इस युग की राजनीतिक विचारधारा को जो अनेक बाद विवादों, आंदोलनों और नई संस्थाओं के रूप में प्रकट हुईं, देख नहीं पाते।

राजनीति सिद्धांत और राजनीतिक विचारधारा का भेद बार्कर ने स्पष्ट किया है। उसके अनुसार ये एक-दूसरे से भिन्न हैं। राजनीति सिद्धांत कुछ चिंतकों के विचारों को बताता है, भले ही ये विचार उस समय की परिस्थितियों तथा तथ्यों से कोसों दूर हों। इसके विपरीत, राजनीतिक विचारधारा एक विशेष युग का वह अतर्निहित दर्शन है जो व्यक्तियों को कार्य करने की प्रेरणा देता है अथवा उनके जीवन को प्रभावित करता है। इनमें से प्रथम सुस्पष्ट, चेतन और (बहुत कुछ) अनासक्त है जबकि दूसरा अतर्निहित, अचेतन और सजीव कार्यों के प्रवाह में डूबा रहता है<sup>2</sup>।

1 वही, पृष्ठ 71-72

2 देखिए बर्नार्ड द्वारा सम्पादित *The Social and Political Ideas of Some Great Medieval Thinkers*, लन्दन, 1923 में बार्कर का लख पृष्ठ 10-11.

उक्त भेद के महत्वपूर्ण होने पर भी, प्रायः राजनीतिक लेखन इन शब्दों को समान अर्थ में प्रयुक्त कर देते हैं।

**राजनीति दर्शन और राजनीति विज्ञान**—पिछले दिनों, कुछ विद्वान इस विषय का नामकरण 'राजनीति-दर्शन' (Political Philosophy) करना चाहते थे, किंतु उनका यह मत स्वीकार नहीं किया गया। इसका प्रथम कारण यह था कि राजनीति दर्शन का क्षेत्र राजनीति विज्ञान की अपेक्षा सकुचित है। दूसरे, राजनीति-दर्शन अमूर्त और आदर्शात्मक है जबकि राजनीति विज्ञान का एक भाग वर्णनात्मक और विवेचनात्मक, ऐतिहासिक और तुलनात्मक तथा अनुभव-आश्रित है। तीसरे, राजनीति दर्शन राजनीतिक संगठन के सिद्धांतों की चर्चा बहुत संक्षेप में करता है, और वह भी केवल यह बताने के लिए कि प्रस्तुत राजनीतिक व्यवस्था में कौन-से परिवर्तन अपेक्षित हैं। भविष्य में अपनाते योग्य मार्ग पर इसका ध्यान अधिक रहता है, जबकि राजनीति विज्ञान का वर्तमान से भी घनिष्ठ संबंध रहता है और वह यह जानने के लिए उत्सुक रहता है कि किस प्रकार शर्तें शर्तें वर्तमान राजनीतिक स्थिति बनी। चौथे, जैसा कि पोलक ने कहा है, राजनीति दर्शन एक अर्थ में 'राजनीति के विज्ञान से पहले जन्म लेता है। प्राचीन यूनान में इसका उदय इसलिए संभव हो सका कि वहाँ ऐसे अनेक नगर राज्य और संविधान थे जहाँ तरह-तरह के राजनीतिक प्रयोग हो रहे थे। इनके पारस्परिक सम्बन्ध के विषय में ग्रीसकाइस्ट कहते हैं कि राजनीति-विज्ञान, राजनीति दर्शन की बुनियादी मायनाओं पर आधारित है। दूसरी ओर, राजनीति दर्शन को राजनीति विज्ञान द्वारा प्रस्तुत सामग्री पर निर्भर रहना पड़ता है।

पिछले दिनों, राजनीति-दर्शन की बड़ी आलोचना की गई है। कहा गया है कि वह पुराने और पिछड़े हुए आदर्शों की स्थापना करता है। कुछ विद्वानों का सुभाव है कि ऐसे आदर्शात्मक ज्ञान के स्थान पर हमें एक आदर्शविहीन और मूल्यविहीन विज्ञान की स्थापना करनी चाहिए<sup>1</sup>। इस मत के अनुयायी राजनीति-दर्शन के क्षेत्र और उससे महत्व को कम करना चाहते हैं। वैल्टन के अनुसार, राजनीति-दर्शन का उद्देश्य पारिभाषिक उलझनों को प्रकाश में लाकर और उन्हें दूर करना होना चाहिए, किसी सिद्धांत का खंडन-मंडन

1 देखिए *Approaches to the Study of Politics*, में बर्लैंड जे० फ़ारलरविच का लेख "The Political Philosophy and Science of Politics", पृष्ठ 172

करना नहीं<sup>1</sup>। इसके विपरीत, दूसरा मत यह है कि राजनीति-दर्शन की समस्याएँ शाश्वत हैं और प्रत्येक नयी पीढ़ी को नए सिरे से उनका हल निकालना पड़ता है<sup>2</sup>। ओकशोट के अनुसार, एक अर्थ में, राजनीति-दर्शन उन समस्याओं का इतिहास है जिनका समाधान करने के लिए दार्शनिकों ने यत्न किए। लेकिन, यह मन-मतांतरों का इतिहास नहीं है, और न यह एक ऐसा प्रगतिवादी विज्ञान है जो ठोस परिणामों का सकलन करता हो अथवा ऐसे निष्कर्षों पर पहुँचता हो जिनके आधार पर विश्वासपूर्वक आगे की खोजों में लगा जा सके। इसमें यह खमता भी नहीं है कि हमें निर्देश दे सके अथवा हमारा पथ-प्रदर्शन कर सके। अधिक से अधिक धैर्यपूर्वक वह उन सामान्य विचारों की व्याख्या कर सकता है जिनका हमारी राजनीतिक गतिविधियों से गहरा संबंध है। साथ ही, वह हमें सोचने-समझने की शक्ति, अस्पष्ट धारणाओं तथा असंगत युक्तियों से बचा सकता है<sup>3</sup>।

कार्ल फ्राइडरिच के अनुसार 'राजनीति-दर्शन' दर्शनशास्त्र और राजनीति-विज्ञान की वह शाखा है जो इन दोनों विज्ञानों को एक सूत्र में पिरोती है। राजनीति-दर्शन राजनीति-विज्ञान के तथ्यों और निष्कर्षों को दर्शन-शास्त्र तक लाता है; साथ ही, वह दर्शनशास्त्र के सगत पहलुओं को राजनीति-विज्ञान के सम्मुख प्रस्तुत करता है। इस प्रकार राजनीति-विज्ञान और राजनीति-दर्शन का इतना घनिष्ठ संबंध है कि इनमें से किसी एक का अध्ययन बिना दूसरे की सहायता के नहीं किया जा सकता। उसके अनुसार, आलोचकों द्वारा राजनीति-विज्ञान में 'दर्शन' के विरुद्ध प्रायः वही युक्तियाँ दी जाती हैं जो राजनीति-विज्ञान में 'सिद्धांत' के विरुद्ध दी जाती हैं। कुछ विचारकों की कामना है कि एक विधिवत् राजनीति-विज्ञान बने। उनके अनुसार राजनीतिक दार्शनिक सैद्धांतिक प्रश्न उठाते हैं, और ऐसा आत्मनिष्ठ (Subjective) मूल्यांकन करते हैं जो मूलतः असत्य होता है<sup>4</sup>। किंतु डुवाइट वाल्डो कहते हैं कि ऐसे शिक्षक भी, जो राजनीति-विज्ञान को आदर्शविहीन और मूल्यविहीन रखना चाहते हैं, इसमें सफल नहीं हो पाते। तथ्यों को छांटने में, उनको

1 देखिए टी. डी. नेल्डन का लेख, "Political Principles" पीटर लार्नेट द्वारा संपादित ग्रंथ, *Philosophy, Politics and Society*, ऑक्सफोर्ड, 1956, पृष्ठ 23-24.

2 वही, जिन्होंने रोबर्ट अपने लेख में इस मन को उद्धरित करते हैं, पृष्ठ 212.

3 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 18-20.

4 देखिए उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 173 और 183.

प्रस्तुत करने में, शोध का विषय निर्धारित करने में, तथा विचारों के प्रकाशन की भावभंगी और भाषा से, अनजाने में वे मूल्यों की ओर इंगित कर देते हैं। मूल्यों की शिक्षा देने के लिए यह आवश्यक नहीं है कि कोई विद्वान अपने नैतिक विचारों की स्पष्ट व्याख्या या घोषणा करे। वास्तव में, यह एक कम प्रभावशाली ढंग होगा। इससे अधिक प्रभावशाली विधि है—'मूल्यों को निर्धारित न करके केवल उनकी ओर इशारा भर कर देना'। यत यह कहना अतिशयोक्तिपूर्ण न होगा कि, हम चाहें या न चाहें, मूल्यों की चर्चा हमारे अध्यापन में आ ही जाती है। हममें से सम्भवतः कुछ मूल्यों की चर्चा करने में इसलिए सकोच करते हैं कि जिन मूल्यों में उनकी भाषा है उनका प्रायः कोई सम्माननीय बौद्धिक आधार नहीं होता<sup>1</sup>, और उनके लिए यह एक बड़ी द्विविधा की बात होती है। वास्तुतः सभी राजनीतिशास्त्री अपने ढंग पर राजनीतिक सत्य और प्रज्ञान की खोज में सलग्न हैं। किंतु प्रश्न यह है कि यह सत्य है क्या? इस बुनियादी प्रश्न का सही उत्तर देने पर ही उनके दावे को स्वीकार किया जा सकता है<sup>2</sup>।

राजनीति-दर्शन और राजनीति-सिद्धांत—हम ऊपर देख आए हैं कि राजनीति-सिद्धांत और राजनीति-दर्शन के बीच कोई निश्चित और सुस्पष्ट विभाजक रेखा नहीं है। राजनीति दर्शन का एक बड़ा भाग, समय पाकर राजनीति-सिद्धांत के इतिहास का एक अंग बन जाता है। दूसरी ओर अनेक पुराने सिद्धांतों को इसलिए त्यागना पड़ता है कि राजनीति-दर्शन द्वारा आलोचना किए जाने पर उनकी त्रुटियाँ स्पष्ट हो गई हैं। इस प्रकार 'राजनीति-दर्शन' एक ओर तो राजनीति-सिद्धांत के क्षेत्र को विस्तार बनाता है और दूसरी ओर उसे निर्धारित सीमा में रखने के लिए सङ्कुचित भी करता रहता है। वैज्ञानिक शोध से प्राप्त तथ्यों के आधार पर, वह व्याख्या करता है कि मनुष्यों के राजनीतिक प्रयास के क्या लक्ष्य होने चाहिए<sup>3</sup>।

राजनीतिक तथ्यों और गतिविधियों के अध्ययन के संवध में इन दोनों का इष्टिकोण भी भिन्न है। राजनीति-दर्शन आदर्शात्मक है जबकि राजनीति-सिद्धांत भागमिक (inductive) और फलमूलक (pragmatic) है। किंतु इन

1 देखिए यही, उसका लेख "“Value” in Political Science Curriculum" पृष्ठ 100

2 यही, पाश्चात्तिक का लेख, पृष्ठ 188

3 हुजना कीजिए, फ्रांसिस ओहम रिचमन्ड से, *The Elements of Modern Politics*, न्यूयार्क, 1936, पृष्ठ 5.

दोनों में से किसी को भी राजनीति-विज्ञान के समकक्ष नहीं रक्खा जा सकता ।  
ये दोनों ही राजनीति-विज्ञान के अतर्गत आ जाते हैं ।

## 7. क्या हमारा विषय एक विज्ञान है ?

अभी तक हम यह मानते आये हैं कि राजनीतिक गतिविधियों के अध्ययन के रूप वैज्ञानिक है । किन्तु इस धारणा के सबंध में अनेक शकाएँ उठाई गई हैं । अतएव यह आवश्यक है कि हम इस विषय में विस्तार में विचार करें ।

अनेक राजनीतिक विचारक इस बात से इन्कार करते हैं कि राजनीति का एक विज्ञान है<sup>1</sup> । सन् 1857 ई० में बकिल ने कहा था कि 'ज्ञान की वर्तमान अवस्था में, राजनीति एक विज्ञान तो है ही नहीं, वह एक अत्यंत पिछड़ी हुई कला है'<sup>2</sup> । उसके कुछ वर्षों पूर्व सन् 1843 ई० में जॉन स्टुअर्ट मिल ने भी इसी प्रकार की शका की थी<sup>3</sup> । यद्यपि अब तक हमारे विषय के अध्ययन में पर्याप्त उन्नति हो चुकी है, फिर भी ऐसी शकाएँ की जाती रही हैं । मेटलैण्ड ने इस बात पर दुःख प्रकट किया कि राजनीति के लिए 'विज्ञान' नामक शब्द का प्रयोग किया जाता है<sup>4</sup> । ब्राडस ने कहा था कि राजनीति के लिए विज्ञान बन सकना लगभग असंभव है<sup>5</sup> । चार्ल्स बीयर के अनुसार, न यह संभव है और न वाञ्छनीय ही कि राजनीति का एक विज्ञान हो<sup>6</sup> । कैंटलिन भी कहता था कि अभी तक किसी मान्य अर्थ में राजनीति एक विज्ञान नहीं बन पाई<sup>7</sup> । अर्नेस्ट बार्कर भी राजनीति के अध्ययन के साथ विज्ञान की शब्दा के मेल को पसंद नहीं करता<sup>8</sup> । यद्यपि उक्त विचार आज से कम से कम 35 वर्ष पूर्व व्यक्त किए गए थे और अब हमारे विषय ने काफी उन्नति कर ली है, तथापि यह आवश्यक हो जाता है कि इस विषय के विवेचन के पूर्व हम 'विज्ञान'

1 हुलना कीबिए एडवर्ड मैक्वेरने सेट से, *Political Institutions : A Preface*, न्यूयार्क, 1938, पृष्ठ 29-30

2 देखिए *History of Civilization in England*, लन्डन, 1936, खंड 3, पृष्ठ 301.

3 देखिए *System of Logic*, आठवीं संस्करण, लन्दन, 1900, भाग 6

4 देखिए *Collected Papers*, खंड 1, पृष्ठ 302

5 देखिए *Modern Democracies*, लन्दन, 1921, भाग 1, पृष्ठ 14

6 देखिए *Research in Social Sciences* में, सम्पादक विलसन गी, न्यूयार्क, 1929, पृष्ठ 271.

7 देखिए *The Science and Method of Politics*, न्यूयार्क, 1927, पृष्ठ 142 और 147.

8 उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 3.



शब्द के अर्थ को भ्रवीयता समझ लें ।

‘विज्ञान’ शब्द का अर्थ—‘विज्ञान’ ज्ञान की वह धारा है जो तथ्यों को व्यवस्थित रूप में सजोती है और सामान्य नियमों को खोज निकालने का यत्न करती है<sup>1</sup> । सर्वप्रथम, यह तथ्यों को एकत्रित करती है और उनके पारस्परिक कार्य-कारण-संबंध प्रदर्शित करते हुए कुछ मान्य निष्कर्षों तक पहुँचने का प्रयत्न करती है । हबर्सले के अनुसार विज्ञान एक ऐसा सम्यक् ज्ञान है जो युक्ति और साध्य पर आधारित है । संपर्ड के अनुसार, इसके प्रमुख लक्षण हैं (1) एक सक्षिप्त, सगत और सबद्ध ज्ञान की संभावना, (2) तथ्यों की क्रमबद्ध क्रम और उनमें कार्य-कारण-संबंध स्थापित करने के उपरांत सामान्यीकरण कर सकने और पूर्वकथन (prediction) करने की क्षमता, (3) प्राप्त स्वधानुमानों और निष्कर्षों की जाँच की संभावना । इनमें बार्लै फ्राइडरिच ने दो नई बातें जोड़ने का सुझाव दिया है (1) अध्ययन विधि के संबंध में व्यापक सहमति, और (2) इसके अध्ययन में लगे हुए व्यक्तियों का समुचित प्रशिक्षण । किंतु एस्लिगर के अनुसार, विज्ञान केवल युक्ति और तर्क पर आधारित होता है, प्रयोग और पूर्वकथन उसके लिए आवश्यक नहीं है । हाँ, उसमें अध्ययन की सम्यक् प्रणालियाँ अवश्य होनी चाहिए<sup>2</sup> ।

जो विज्ञान भौतिक अथवा प्राकृतिक बातों से संबंधित हैं, उन्हें भौतिक अथवा प्राकृतिक विज्ञान कहते हैं और सामाजिक मामलों का अध्ययन करने वाले विज्ञान सामाजिक विज्ञान कहलाते हैं । राजनीति-विज्ञान एक सामाजिक विज्ञान है ।

इसमें विज्ञान होने पर प्रका—हम देख चुके हैं कि अनेक विद्वान इस विषय का विज्ञान मानने में सकोच करते हैं । समाजशास्त्र का जन्मदाता ओगुस्त कौम्ट (Auguste Comte) इसी विचार का पा । उसके विरोध के कारण थे : (1) ‘राजनीति’ के लेखक इसकी अध्ययन-विधि के संबंध में एकमत नहीं हैं, (2) इसके सिद्धांत और निष्कर्ष सर्वमान्य नहीं हैं, (3) इसका लगातार विकास नहीं हुआ, और (4) हमें यह ऐसी सामग्री प्रदान नहीं करता जिसके आधार पर हम यथातथ पूर्वकथन कर सकें । बाद में आने वाले आलोचकों ने इस अध्ययन की अन्य त्रुटियों की ओर भी इशारा किया है ; (5) राजनीतिक मामले इतने जटिल, परिवर्तनशील और अनियमित हैं कि खोज की वैज्ञानिक पद्धतियाँ उनके अध्ययन में कारगर नहीं हो सकती, (6) जो बातें राजनीतिक मामलों पर प्रभाव डालती हैं वे प्रायः अस्पष्ट और उलझी हुई होती हैं और उनको

1 दल्वर *The American College Dictionary*, न्यूयार्क, 1947, पृष्ठ 1086.

2 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 19-21.

समझना अथवा उन पर नियंत्रण रख सकना अत्यन्त कठिन है, (७) उपर्युक्त कारणों से यथातथ पूर्वकथन करना और सिद्धांतों की सच्चाई को परखना लगभग असम्भव हो जाता है, (८) तथ्यों को एकीकृत करने, उनको विधिवत् सजाने और उनसे निष्कर्ष निकालने में राजनीतिक अनुसन्धाता का अपना व्यक्तित्व और उसका दृष्टिकोण भी कुछ न कुछ प्रभाव डालते बिना नहीं रहता। अनामकत हान पर भी भौतिक और प्राकृतिक वैज्ञानिकों के समान वह पूर्णतः वस्तुनिष्ठ और निरपेक्ष नहीं रह सकता। उसका पालन पोषण, शिक्षा, सामाजिक वातावरण और जीवन-वृत्ति प्रायः उसके दृष्टिकोण को प्रभावित किए बिना नहीं रहते।

राजनीतिक अध्ययन के वैज्ञानिक होना में केवल बाहरी आलोचक ही आपत्ति नहीं करते, अपितु अनेक राजनीतिशास्त्री भी। इस सन्दर्भ में सशक्त हैं। सन् 1843 में, मिल ने इस बात पर दुःख प्रकट किया कि राजनीतिक चिन्तक स्वयं भी राजनीति के विज्ञान बन जाने की संभावना को स्वीकार नहीं करते, और जो विद्वान् ऐसा मानते हैं, उनमें अपने स्वप्नों को साकार बनाने की क्षमता नहीं है।<sup>1</sup> तथापि, मिल और बकल<sup>2</sup> दोनों ने इस बात को स्वीकार किया कि आगे चलकर राजनीतिक अध्ययन, वैज्ञानिक बन सकता है। किंतु अन्य विचारक इतने आशावादी नहीं हैं। उदाहरण के लिए मोस्का का मत है कि विभिन्न विभिन्न सावधानी और समुचित अध्ययन विधि का प्रयोग करते हुए प्रस्तुत कार्यकलापों और गतिविधियों के अवलोकन की प्रणाली का एक ऐसा फल है जो निर्विवाद सत्य के स्तर तक पहुँच चुका हो। उसके अनुसार 'वर्तमान अवस्था में राजनीति विज्ञान सच्चे रूप में इस अवस्था तक नहीं पहुँच सका है'।

विज्ञान सदैव यथातथ नहीं होते—इन आलोचकों के विचारों में सत्य का कुछ अंश है। वस्तुतः सामाजिक कार्यकलापों तथा गतिविधियों के वैज्ञानिक अध्ययन में अनेक बाधाएँ हैं। प्रकृति से ही, सामाजिक अध्ययन भौतिक अथवा प्राकृतिक विज्ञानों की तरह यथातथ नहीं हो सकते। फिर भी, जब आलोचक राजनीति के विज्ञान बनने की सम्भावना को नहीं मानते तब वे एक ऐसी 'अति' तक पहुँच जाते हैं जिसको नहीं माना जा सकता। समस्त, वे किसी अध्ययन के वैज्ञानिक होने के लिए यह आवश्यक समझते हैं कि उसके निष्कर्ष सुस्पष्ट और यथातथ हों और साथ ही उसमें पूर्वकथन करने की क्षमता हो। यह विचार विज्ञान के स्वरूप को भलीभाँति न समझने

1 उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 547.

2 उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 361.

के कारण फैला हुआ है। वस्तुतः प्राकृतिक विज्ञानों में भी 'मनु-विज्ञान' आदि कुछ ऐसे ज्ञान हैं जो यथातथ पूर्वकथन नहीं कर पाते। किंतु उनको 'विज्ञान' मानने में कोई आपत्ति नहीं करता। फिर, सामाजिक विज्ञानों के संबंध में एक भिन्न कसौटी क्यों हो?

सामाजिक विज्ञानों की कमियाँ—यदि हम यह मान लें कि विज्ञान के लिए यह आवश्यक नहीं है कि उसके निष्कर्ष सर्वव्यापक हों और उसके नियम तथा पूर्वकथन यथातथ और अटल हों, तो फिर हमें नये सिरे से विचार करना पड़ेगा कि किसी अध्ययन को 'वैज्ञानिक' बनने के लिए उसका स्वरूप कैसा होना चाहिए। हमारा मत है कि इस परख में उस ज्ञान का रीतिविधान (methodology) ही निर्णायक होना चाहिए। यदि किसी ज्ञान की अध्ययन-विधि वैज्ञानिक है और उसके अनुसंधाता वैज्ञानिक ढंग से अपने अध्ययन और लोअ में लगे हुए हैं तो कोई कारण नहीं कि हम ऐसे ज्ञान को 'विज्ञान' न बहे।

जहाँ तक सामाजिक शास्त्रों का प्रश्न है व इस कसौटी पर खरे उतरते हैं, तथापि उनके अध्ययन के मार्ग में अनेक बाधाएँ हैं। उदाहरण के लिए, जहाँ प्राकृतिक विज्ञान जड़-पदार्थों अथवा पशु-पक्षियों के जीवन से संबंधित हैं, सामाजिक विज्ञान मानव समाज के एक सदस्य के रूप में व्यक्ति का अध्ययन करते हैं। भौतिक विज्ञानों में अपनी अध्ययन-सामग्री को देखने-समझने में और उन पर प्रयोग करने में विशेष कठिनाई नहीं होती। किन्हीं दो हुई स्थितियों में, सभी जगह उनके पदार्थ एक-जैसे होंगे और समान व्यवहार करेंगे। उदाहरण के लिए, पागलखाने के अतिरिक्त सभी जगह दो और दो का जोड़ चार होगा। इसी प्रकार, दो भाग हाइड्रोजन को एक भाग ऑक्सीजन से मिलाने पर सभी स्थानों पर जल बन जाएगा। किंतु मानव व्यवहार के अध्ययन में इस प्रकार की एकरूपता नहीं होती। मनुष्यों के उद्देश्य प्रायः मिश्रित और जटिल होते हैं। साथ ही, प्रत्येक मनुष्य को विवेक और इच्छाशक्ति प्राप्त है, अतएव अपेक्षाकृत वह एक स्वतंत्र प्राणी होता है। अतः एक ही स्थिति में विभिन्न व्यक्तियों का व्यवहार भिन्न हो सकता है। इसलिए, जिन तथ्यों के आधार पर हम राजनीतिक सिद्धांत स्थापित करना चाहते हैं उनमें त्रुटि के रह जाने की संभावना रहती है। दूसरे प्राकृतिक पदार्थों के अध्ययन में हम किसी पदार्थ को पृथक् कर, प्रयोगशाला की नियंत्रित व्यवस्था में, उसके व्यवहार का अध्ययन कर सकते हैं। इसलिए कार्य-कारण संबंध स्थापित करने में विशेष कठिनाई उपस्थित नहीं होती। किंतु, सामाजिक मामलों में यह बात इतनी आसान नहीं है। मनुष्यों के

स्वभाव, उनके उद्देश्यों और दृष्टिकोणों में भिन्नता के कारण हमारे लिए यह कहना बहुत कठिन होता है कि उनके राजनीतिक व्यवहार पर क्या-क्या प्रभाव पड़ रहे हैं अथवा वे किसी स्थिति-विशेष में कैसा राजनीतिक व्यवहार करेंगे। उदाहरण के लिए, यदि किसी उपचुनाव में एक कांग्रेसी सदस्य की हार हो जाती है तो उससे हम यह परिणाम नहीं निकाल सकते कि कांग्रेस और उसके नेता अपनी लोकप्रियता खो बैठे हैं। हो सकता है कि जो उम्मीदवार खड़ा किया गया था वह लोकप्रिय न हो। यह भी संभव है कि उपचुनाव के ठीक पहले उस क्षेत्र में कोई ऐसी घटना हो गई हो जिसके कारण कांग्रेस अथवा उसका उम्मीदवार अपनी लोकप्रियता खो बैठे हो। यह भी संभव है कि कांग्रेस ने जो उम्मीदवार खड़ा किया हो वह उस जाति अथवा सम्प्रदाय का न हो जिसका उस क्षेत्र में बहुमत है। इसी प्रकार की अनेक बातों के कारण कांग्रेस की हार हो सकती है। इन कारणों का ठीक से पता लगाने के लिए हमें धैर्यपूर्वक शोध करनी होगी। फिर भी, संभव है कि हमारी खोज में कुछ बातें ध्यान से रह जाएँ। ऐसा होने पर हमारे शोध के परिणाम भी पूर्णतः ठीक न होंगे। प्रायः यह देखने में आया है कि इंग्लैंड और अमेरिका में चुनावों के समय अनेक अनुसन्धाता, लोकमत का सग्रह कर, पूर्वकथन करते हैं कि कौन व्यक्ति अथवा राजनीतिक दल चुनाव में विजयी होगा। किंतु सम्प्रधानी रखने पर भी, अनेक बार उनके पूर्वकथन ठीक नहीं निकलते। अतः यह स्पष्ट है कि मानव व्यवहार और सामाजिक मामलों में सही निष्कर्ष निकालना कठिन है। दूसरे, यह कठिनाई इसलिए और भी बढ़ जाती है कि एक राजनीतिक अनुसन्धाता अपनी अध्ययन-सामग्री, अर्थात् मनुष्यों को प्रयोगशाला की स्थितियों में रखकर उनका अध्ययन नहीं कर सकता और न वह अपने निष्कर्षों अथवा सिद्धांतों की समुचित जाँच या परीक्षा ही कर सकता है। तीसरे, जहाँ एक और भौतिक अथवा प्राकृतिक वैज्ञानिक के लिए माप-जोख के उपकरण प्रस्तुत होते हैं, एक समाजशास्त्री के पास उसकी सहायता के लिए ऐसे कोई साधन उपलब्ध नहीं हैं। इन कठिनाइयों के रहते हुए भी सामाजिक विज्ञान उन्नति की ओर अग्रसर है और उनके सिद्धांत घटने घटने, प्रशुद्ध (precise) होते जा रहे हैं। फिर भी यह संभव नहीं है कि वे भौतिक विज्ञानों के समान यथातथ्य हो जाएँ। इसमें दोष अनुसन्धाताओं का नहीं, अपितु, जैसा कि अरस्तू ने बताया उनकी अध्ययन-सामग्री का है। एक विज्ञान अपने अनुसन्धाताओं से केवल यह माँग कर सकता है कि उनके अध्ययन में किसी प्रकार का भ्रम या रहस्य न हो। वे सावधानी रखें कि उनके व्यक्तिगत विचार अथवा दृष्टिकोण उनके अध्ययन में विकार न ला दें। 'वैज्ञानिक'

होने के नाते सच्चाई की ओर उनको विशेष ध्यान देना चाहिए, परिणामों की ओर नहीं।

राजनीति एक विज्ञान बन रही है—हम यह मानते हैं कि राजनीति-विज्ञान भौतिक विज्ञानों के समान यथातथ्य नहीं है। इसके सिद्धांत और निष्कर्ष अनिश्चित हैं और इसके पूर्वकथन प्रसुद्ध नहीं होने। फिर भी जैसा सन् १९०६ ई० में, अमरीकी राजनीति-समिति के अध्यक्ष पद से भाषण देते हुए साइं ब्राह्स ने कहा था, यह प्रत्यु विज्ञान के समान एक विज्ञान है। यह ठीक है कि मानव प्रवृत्तियाँ जटिल और अनिश्चित होनी हैं, परम्पराएँ और वातावरण भी अपना प्रभाव डालते हैं, फिर भी 'मानव स्वभाव की प्रवृत्तियों में जो तारतम्य और एकरूपता है उसे हम समझ सकते हैं और उसके अध्ययन से लाभ उठा सकते हैं'<sup>1</sup>। माना कि हम सही-सही पूर्वकथन नहीं कर पाते, फिर भी हम सम्भाव्य सदियों की सोज कर सकते हैं और जैसा कि सेम्युल वटलर ने कहा है, 'सम्भावनाएँ हमारे जीवन का पथ-प्रदर्शन करती हैं'। साइं ब्राह्स के अनुसार भी, प्रति वर्ष नए-नए अनुभव हम जो नई सामग्री देते हैं वे राजनीति के नियमों को समझने में बहुत सहायक होते हैं।

इसके सिद्धांतों के मध्य में राजनीतिशास्त्रियों में मतभेद होना कोई आश्चर्य की बात नहीं है। राजनीति-विज्ञान केवल एक यथार्थवादी (positive) विज्ञान ही नहीं है जो तथ्यों को एकत्रित करता हो और उनमें कारण-संबंध स्थापित करत हुए उन्हें समीक्षित करता हो। यदि राजनीति-विज्ञान केवल यही होता तो संभवतः मतभेद के अवसर कम होते और आवश्यकता केवल यह होती कि अध्ययन करने वाले का दृष्टिकोण निरपेक्ष हो और उसका विमलेक्षण वैज्ञानिक। किंतु राजनीति-विज्ञान आदर्शिक (normative) भी है। वह केवल तथ्यों और परिस्थितियों का अध्ययन ही नहीं करता, अपितु उन राजनीतिक परिवर्तनों का अध्ययन भी करता है जो उसे वांछित लक्ष्यों की ओर ले जान के लिए आवश्यक हैं। यही नहीं, प्रत्येक चिंतक के मूल्यांकन का मापदण्ड एक-सा नहीं होता, अतएव राजनीतिक व्यवहार के वांछित उद्देश्यों के संबंध में भी उनमें मतभेद होता है, और इन सब का प्रभाव उसके अध्ययन पर भी पड़ता है। इन सब कठिनाइयों के रहते हुए भी, ऐसे अनेक निष्कर्ष निकल चुके हैं जिनके संबंध में विद्वान् बहुते-बहुते एकमत हैं। उदाहरण के लिए, आज विद्वानों में शायद ही इस बात पर मतभेद हो कि यदि किसी प्रशासनिक विभाग में नियुक्ता अपेक्षित है तो वहाँ की अल्पवांछित अवधि के

लिए निर्वाचन से न मर कर उनके लिए स्थायी नियुक्तियाँ करनी चाहिए<sup>1</sup>। इसी प्रकार, यदि आप चाहते हैं कि न्यायाधीश निष्पक्ष, निर्भीक और स्वतंत्र हों तो उनके पद का कार्यकाल सुरक्षित होना चाहिए। इसी प्रकार, यदि शक्तियों का केन्द्रीकरण कर दिया जाए और उस पर कोई अकुश न हो तो बहुत संभव है कि पदाधिकारियों में उत्तरदायित्व की भावना का लोप हो जाए। कहने का अभिप्राय यह है कि जैसे-जैसे राजनीति विज्ञान उन्नति कर रहा है, इसके सर्वमान्य सत्यो और सिद्धांतों की सत्या भी उत्तरोत्तर बढ़ती जा रही है। जैसाकि अपाथोराय ने कहा, “जिस मात्रा में अध्ययन किए जाने वाले तथ्यों की संख्या बढ़ेगी, उनके अवलोकन के क्षेत्र की सीमा बढ़ेगी, और वातावरण के अध्ययन में सावधानी बढ़ेगी, उसी मात्रा में प्रशुद्धता और उसके निष्कर्षों का महत्त्व भी बढ़ जाएगा<sup>2</sup>।

अब राजनीतिक लेखक अपने अध्ययन की समुचित विधि के संबंध में बहुत-कुछ एकमत होने लगे हैं। ऐसी दशा में कोई कारण नहीं है कि हम अपने विषय की ‘विज्ञान’ की सज्ञा न दें। किंतु हमें यह मानना पड़ेगा कि राजनीति-विज्ञान अभी भी सामाजिक विज्ञानों में सबसे कम विकसित विज्ञान है। अतएव, राजनीति के विज्ञान का दृढ़ निर्माण करने के लिए हमें बहुत प्रयत्न करने होंगे। इसके लिए निरंतर खोज और समुचित रीति-विधान की अत्यंत आवश्यकता है। निश्चय ही, इसके अध्ययन के लिए अभी प्रशस्त राजमार्ग नहीं बने। लेकिन अनेक पुरोगामी विद्वानों ने सुगम पगडडियाँ अवश्य बना दी हैं जिन पर चल कर हम इसका निर्माण कर सकते हैं। और इसकी आवश्यकता भी है क्योंकि बर्नार्ड शॉ के मतानुसार, “इस विज्ञान के बिना मानव सभ्यता की रक्षा नहीं हो सकती”।

राजनीति विज्ञान एक कला भी है—कला हमें व्यावहारिक निर्देश देती है। वह इस बात का प्रयास है कि आदर्शों को किस प्रकार प्राप्त किया जाए और किस प्रकार वर्तमान नृटियों को दूर किया जाए। हम देख चुके हैं कि बकिल के अनुसार राजनीति एक अत्यंत पिछड़ी हुई कला है और इससे अध्ययन से अधिक व्यावहारिक ज्ञान प्राप्त नहीं होता। ब्लुशली के अनुसार ‘राजनीति’ एक कला है और इसका काम राजनीतिक मायनों में व्यावहारिक पथ-प्रदर्शन करना है, जबकि ‘राजनीति विज्ञान’ एक विज्ञान है।

किसी विषय के लिए यह आवश्यक नहीं है कि वह विज्ञान हो या कला।

1 देखिए W. B. Munro, *The Government of the United States*, न्यूयार्क, 1946, पृष्ठ 6.

2 देखिए *The Substance of Politics*, मद्रास, 1957, पृष्ठ 7.

उदाहरण के लिए चिकित्सा-शास्त्र को ही ले लीजिए, वह दोनों ही है। विलियम ऐस्लिगर इस बात पर बल देते हैं कि 'विज्ञान' और 'कला' में अतिविरोध आवश्यक नहीं है, कला एक विज्ञान पर आधारित हो सकती है<sup>1</sup>। हम आशा करते हैं कि निकट भविष्य में हमारा विषय भी एक उन्नत सामाजिक विज्ञान और कला बन जाएगा।

बिना राजनीति-विज्ञान के सम्यक् अध्ययन के विवेकपूर्ण निर्णय (इसका सबब विषय के बला पक्ष से है) की अपेक्षा नहीं की जा सकती। यद्यपि अध्ययन से व्यक्ति सर्वदा दूरदर्शी नहीं बन जाता, तथापि बिना गभीर अध्ययन के प्रज्ञान और दूरदृष्टि भी प्राप्त नहीं होती<sup>2</sup>। अतः यह उचित होगा कि राजनीतिक क्षेत्र में भी नीति और व्यवहार, दोनों ही वैज्ञानिक अध्ययन पर आधारित हों।



1 उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 24.

2 यही, पृष्ठ 8 और 40.

## राजनीति-विज्ञान का रीतिविधान

विज्ञान की प्रणाली से दर्शन और रीति-विधान का उन बौद्धिक प्रक्रियाओं से अभिप्राय है जिनके उपयोग से, प्रस्तुत सामग्री के आधार पर, वे उन सत्यों को पाने का प्रयत्न करते हैं जो उनके लक्ष्य हैं, और जिनकी वे खोज, निरूपण तथा जाँच करते हैं।

—चार्ल्स आइज़मैन

### 1. रीतिविधान की समस्या

उन्नीसवीं शताब्दी के पूर्व, राजनीति-विज्ञान का विकास स्वीडन के अतिरिक्त और कहीं नहीं हुआ। पाश्चात्य बौद्धिक जगत् के लिए, आध्यात्मिक धारणाओं से मुक्ति पाने के बाद ही, सामाजिक विषयों का वैज्ञानिक अध्ययन करना संभव हो सका। तथापि, राजनीतिक विचारक एक लम्बे समय से इस विषय के रीतिविधान (Methodology) की समस्या पर ध्यान देते आए हैं। अरस्तू, माक्यावेली, बोदां, हॉब्स, वीको, सॉक, मोटेस्कु आदि की अपनी-अपनी दृष्टियाँ और प्रणालियाँ थी। जब एक उच्चतर ज्ञान के रूप में राजनीति का स्वतन्त्र विकास होने लगा, तब रीतिविधान का प्रश्न और भी महत्वपूर्ण हो गया। ओगुस्त कोम्त के अनुसार, सामाजिक विषयों के वैज्ञानिक अध्ययन की उचित प्रक्रियाएँ अवलोकन, प्रयोग और तुलना हैं। जॉन स्टुअर्ट मिल के अनुसार, प्रायोगिक और अमूर्त-ज्यामितीय प्रणालियाँ हमको गुमराह कर सकती हैं; अतएव, ठोस-निगमनिक (Concrete deductive) और ऐतिहासिक प्रणालियाँ ही अधिक उपयुक्त हैं<sup>1</sup>। न्यून्सली के

1 देखिए मॉर्गेंथो, यही, पृष्ठ 67.

2 देखिए उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 550-587.



के अनुसार ऐतिहासिक और दार्शनिक प्रणालियाँ ही ठीक हैं, यद्यपि आनुभविक (Empirical) और दार्शनिक ऐतिहासिक प्रणालियों के संयोजन में उसे कोई आपत्ति नहीं है। सीले ने भी आगमन (Inductive) प्रणाली को उचित ठहराया है। जेम्स ब्राड्स के मतानुसार<sup>1</sup>, अवलोकनात्मक, प्रायोगिक, और तुलनात्मक प्रणालियाँ ही इस अध्ययन के उपयुक्त हैं। गार्नर भी तुलनात्मक प्रणाली को अत्युत्तम मानता है। उसके अनुसार यह प्रणाली इतनी विशद है कि इसमें अवगण सग्रह, विन्यास (arrangement) वर्गीकरण, समन्वय, विलोपन (elimination) और निगमन आदि सभी प्रक्रियाएँ आ जाती हैं। इस दृष्टिकोण से, ऐतिहासिक प्रणाली भी तुलनात्मक प्रणाली का एक विशिष्ट रूप हो जाती है<sup>2</sup>।

मेरियम ने अमेरिका में राजनीति और उसकी अध्ययन विधि के विकास के चार चरण बताये हैं। सन् 1850 ई० तक, दार्शनिक और निगमन प्रणालियों पर अधिक बल दिया गया। तत्पश्चात् सन् 1900 ई० तक, ऐतिहासिक और तुलनात्मक प्रणालियों का बोलबाला रहा। साथ ही, कानूनी और सविधानी प्रणालियों का व्यापक प्रयोग होने लगा। सन् 1900 से 1923 ई० तक, अवलोकन, सर्वेक्षण (survey) और माप जोख की रीतियाँ अपनाई गईं। इसके बाद मनोवैज्ञानिक अध्ययन किया जाने लगा। किंतु विभिन्न देशों में राजनीति-विज्ञान के विकास का विवेचन करने से यह स्पष्ट हो जाएगा कि उपर्युक्त प्रणालियों और दृष्टिकोणों के अनिश्चित कुछ अन्य रीतियाँ भी प्रयुक्त हो रही हैं। इनमें प्रमुख हैं - मार्क्सवादी द्वन्द्वात्मक (dialectical) भौतिकवादी प्रणाली श्रमजी विशेषता समस्याओं का सर्वांगपूर्ण अध्ययन है, अर्थात् घटनाओं और गतिविधियों का अध्ययन करते समय यह उनके पारस्परिक सम्बन्धों और आश्रितता पर भी पूरा ध्यान रखती है<sup>3</sup>।

यह मानना पड़ेगा कि इनमें कोई भी प्रणाली राजनीति विज्ञान की सभी समस्याओं का समाधान नहीं कर सकती। अतएव, हमें राजनीति विज्ञान के उचित रीतिविधान पर गंभीरतापूर्वक विचार करना होगा। कुछ विचारकों की दृष्टि में, हमारे विषय का वैज्ञानिक होना या न होना इस बात पर निर्भर है कि हमारी अध्ययन विधि वहाँ तक व्यक्तिगत रुझानों से उत्पन्न दोषों से रिक्त होकर एक वस्तुनिष्ठ (objective) अध्ययन को सम्भव बना सके है? साथ ही, हमारे निष्कर्षों और सिद्धांतों की उपयोगिता और उनके महत्व भी

1 देखिए उपर्युक्त ग्रंथ, भाग I, पृष्ठ 15-22.

2 देखिए, उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 28.

3 देखिए *Contemporary Political Science*, पृष्ठ 17-18.

एक समुचित अध्ययन-विधि के अपनाए जाने पर निर्भर हैं।

'प्रणाली' शब्द स्वयं भी अस्पष्टता और उलझनों से खाली नहीं है। मैसिनो साल्वाडोरी के मतानुसार, यह राजनीतिक सत्य की खोज में व्यस्त मन की एक तकनीक के तन्त्र के तन्त्रों का न्याय है। किन्तु कभी-कभी, तथ्यों को एकत्रित करने के तकनीकी ढंग के लिए भी इस शब्द का प्रयोग किया जाता है। अनेक बार, इसका प्रयोग विशेषज्ञों के दृष्टिकोण के लिए भी हुआ है। यही नहीं, अध्ययन और खोज के सामान्य वातावरण का उल्लेख करने के लिए भी इसका प्रयोग हो सकता है<sup>1</sup>। उपर्युक्त विविधताओं और उलझनों को भलीभाँति समझने पर यह आशा की जाती है कि राजनीतिशास्त्री अपने रीतिविधान का विश्लेषण, उसकी समालोचना और मूल्यांकन करेंगे, और फिर वे निर्णय करेंगे कि जिन प्रणालियों को वे प्रायः 'वैज्ञानिक' होने की सजा दे देते हैं, क्या वे वस्तुतः ऐसी हैं ?

## 2 राजनीति-विज्ञान की प्रणालियाँ

राजनीति विज्ञान की सामान्य पद्धतियाँ निम्नलिखित हैं —

- 1 प्रयोग प्रणाली,
- 2 ऐतिहासिक प्रणाली,
- 3 अवलोकन-प्रणाली,
- 4 तुलनात्मक प्रणाली, तथा
- 5 दार्शनिक प्रणाली।

उपयुक्त प्रणालियों का हम बारी बारी से विवेचन करेंगे।

### प्रयोग-प्रणाली

कुछ लेखकों के मतानुसार, राजनीति विज्ञान प्रयोगात्मक नहीं है। इनमें जॉन स्टुअर्ट मिल, लॉर्वेस और बोर्हॉ प्रमुख हैं। हम जानते हैं कि राजनीति के क्षेत्र में भौतिक विज्ञानों की तरह प्रयोग (experiments) नहीं किए जा सकते। एक रसायनशास्त्री किसी पदार्थ को लेकर उसका अच्छी तरह निरीक्षण कर सकता है, उस पर मनोवांछित प्रभाव डालकर उसकी प्रतिक्रियाओं का अवलोकन कर सकता है और इस अध्ययन से अपने निष्कर्ष निकाल सकता है। किन्तु, सजीव मनुष्यों के साथ यह संभव नहीं है। जॉर्ज वार्नवाल ल्युइस ने इसी बात को बड़े मुन्दर ढंग से कहा है। उसने कथनानुसार, क्रोडिन्गा के राजा ने जिस प्रकार गुलीवर को अपने हाथ पर उठा लिया था, हम जनसमुदाय के

<sup>1</sup> देखिए उपर्युक्त ग्रन्थ में प्रस्तावना, पृष्ठ 14

किसी भाग को, उसके विभिन्न पहलुओं का अध्ययन करने के लिए ऐसा नहीं कर सकते, और न उसे मनोवांछित स्थितियों में रखकर सामाजिक समस्याओं के समाधान का प्रयास ही कर सकते हैं, और इस प्रकार न अपनी जिज्ञासा की सतृप्ति कर सकते हैं<sup>1</sup>। लार्ड ब्राइस ने भी कहा है कि भौतिक-विज्ञानों में बार-बार हम एक ही प्रयोग उस समय तक कर सकते हैं जब तक हम किसी निश्चयात्मक परिणाम तक न पहुँच जाएँ, किन्तु राजनीति में यह संभव नहीं है। राजनीति में विशिष्ट परिस्थितियों को बार-बार उत्पन्न नहीं किया जा सकता। फिर, राजनीति में भाष-श्लेष के समुचित उपकरण भी उपलब्ध नहीं हैं। इसके अनिश्चित, राजनीति के प्रभावी तत्त्वों में, मानवीय भावनाओं और धारणायें आदि ऐसी अनेक बातें हैं जिनकी यथावत् विवेचना नहीं की जा सकती<sup>2</sup>।

हम मानते हैं कि राजनीति विज्ञान में वैज्ञानिक प्रयोग संभव नहीं है। लेकिन, एक दूसरे अर्थ में, राजनीतिक क्षेत्र में भी, जाने या अनजाने में, अनेक प्रयोग होते रहते हैं। जैसा कि कौन्ट ने बताया, प्रत्येक राजनीतिक परिवर्तन एक प्रकार का प्रयोग है। प्रत्येक नई विधि, नई रीति और राजनीतिक संगठन में परिवर्तन इस अर्थ में प्रयोगात्मक है कि वह अंतिम नहीं होता। उसका निश्चयात्मक रूप में स्वीकृत होना या न होना उसकी स्थायी बनने की अपनी क्षमता प्रमाणित करने पर निर्भर है। उसे लागू करने पर यदि हमें कोई दोष दृष्टिगत हो तो उसमें आवश्यकतानुसार परिवर्तन किए जा सकते हैं; और यदि वह पूर्णतः सफल हो जाय तो उसे बाँफ ले लिया जाता है। उपर्युक्त अर्थ में, हम सन् 1916 ई० के लखनऊ सम्मेलन, सन् 1919 ई० के मॉन्टेप्यूसैम्सफोर्ड सुधार, सन् 1932 ई० के साम्प्रदायिक परिनिर्णय, सन् 1935 ई० का भारत का नया संविधान, सन् 1940 का अगस्त प्रस्ताव, सन् 1942 का क्रिन्स प्रस्ताव, सन् 1943 का सी० आर० फार्मूला, सन् 1946 की कॅबिनेट मिशन योजना, फरवरी सन् 1947 ई० का ब्रिटिश प्रधानमंत्री ऐटली का भारत पर वक्तव्य, और तत्पश्चात् भारत विभाजन की योजना, आदि सभी को भारत की शासनिक व्यवस्था को सुधारने की दिशा में विभिन्न प्रयोग मान सकते हैं। इनका उद्देश्य यह था कि मुसलमानों तथा अन्य अल्पसंख्यकों की आसनाओं को ध्यान में रखते हुए, राष्ट्रवादियों की स्वतंत्रता की आकांक्षा की

1 देखिए *Method of Observation and Reasoning in Politics*, सन् 1842, भाग 1, पृष्ठ 165 "गुलीवर के भ्रमण" नामक पुस्तक, जिसे जोनाथन स्विफ्ट ने लिखा है, का नायक गुलीवर के और मोन्डिग्नाग में ब्रिटिश राज मनुष्यों के एक देश का राजा।

2 देखिए उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 14.

पूर्ति की जाय। यदि कुछ राजनीतिक प्रयोग असफल भी हो, तो भी उनसे हमें कुछ महत्वपूर्ण सूचनाएँ और निष्कर्ष प्राप्त हो जाते हैं जिनकी सहायता से हम निश्चयात्मक सामाज्यीकरणों तक पहुँच सकते हैं। स्वतंत्र भारत में भी इस प्रकार के अनेक प्रयोग हो रहे हैं। इनमें से कुछ हैं : मध्यमिष, सामुदायिक विकास, पंचायत-राज, आर्थिक योजनाएँ, परिवार नियोजन, आदि। इसी प्रकार के प्रयोग सभी देशों में होते हैं और वे हमें महत्वपूर्ण तथ्य और सामग्री प्रदान करते हैं<sup>1</sup>। मेरियम के अनुसार, यद्यपि अभी तक यह प्रमाणित नहीं हो सका कि राजनीति विज्ञान पूर्णतः प्रयोग प्रणाली को अपने अध्ययन के लिए अपना सकता है, तथापि इस सभाषना को अस्वीकृत भी नहीं करना चाहिए<sup>2</sup>। कैटलिन के अनुसार, एक प्रयोग को कई बार दोहराये बिना उससे वैध निष्कर्ष नहीं निकाले जा सकते<sup>3</sup>। एक विचारणीय बात यह है कि राजनीतिक अनुसंधानों के दलों के वैज्ञानिक होने पर भी, इन प्रयोगों से निकलने वाला निष्कर्ष केवल स्थान विशेष और काल-विशेष के लिए ही वैध होगा<sup>4</sup>।

राजनीति विज्ञान इस अर्थ में प्रयोगात्मक नहीं है कि इसमें किसी प्रयोग-शाला में नियंत्रित प्रयोग हो सकते हों। अपितु इस सीमित अर्थ में प्रयोगात्मक है कि, जाने या अनजाने, राजनीति के क्षेत्र में निरंतर प्रयोग होते रहते हैं। इससे अतिरिक्त, प्रत्यक्ष अवलोकन द्वारा भी अनेक तथ्य एकत्रित किए जा सकते हैं। व्यक्तिगत अनुभव और विगत इतिहास भी हमें यथेष्ट सामग्री प्रदान करते हैं। इस दृष्टि से हम यह कह सकते हैं कि इतिहास भानव द्वारा निरंतर किए गए प्रयासों अथवा प्रयोगों का एक रिकॉर्ड है।

### ऐतिहासिक प्रणाली

सभी विचारक यह मानते हैं कि वर्तमान की जड़ें प्रायः भूतकाल में गहराई तक गई होती हैं। अतएव, राजनीतिक संस्थाओं के वैज्ञानिक अध्ययन के लिए यह आवश्यक है कि हम ऐतिहासिक दृष्टिकोण अपनाएँ। फोल्क के अनुसार [जो इस प्रणाली का विश्लेषणात्मक (analytical) प्रणाली से स्पष्ट प्रभेद करता है], ऐतिहासिक प्रणाली 'संस्थाएँ क्या हैं' और 'क्या रूप ले रही हैं' जैसे प्रश्नों की व्याख्या इस दृष्टि से करती है कि 'वे क्या थीं' और 'जैसी भी वे बन

1 तुलना कीजिए J. W. Jenks, *Principles of Politics*, न्यूयार्क 1916, पृष्ठ 21.

2 देखिए *New Aspects of Politics*, न्यूयार्क, 1925, पृष्ठ 55 और 227.

3 देखिए *The Science and Methods of Politics*, पृष्ठ 113-114

4 देखिए M. Sait का ग्रन्थ, पृष्ठ 35-36.

गई, कैसे बनी<sup>1</sup>। इस प्रकार उनकी वर्तमान दशा का विश्लेषण करने पर ही वह अपना ध्यान केंद्रित नहीं करता। वस्तुतः इस प्रणाली से हमें न केवल भूतकाल की ही व्याख्या प्राप्त होती है और विश्वस्त निष्कर्षों तक पहुँचने में सहायता मिलती है, अपितु हमें भविष्य के विवेचन के लिए भी कुछ बुनियादी सिद्धांत प्राप्त हो जाते हैं। आधुनिक काल में इस प्रणाली को अपनाने वाले लेखकों में वीको (Vico), गॉट्टेस्बु, साविनी, हेनरी मेन, सीले और फ्रीमन प्रमुख हैं।

सेट के अनुसार, अपने अनुभवों का सचय हमें पुरानी भूलों को दोहराने से बचाता है। विगत पीढ़ियों के अनुभवों से लाभ उठाकर, मानव अपने लिए कुछ व्यावहारिक निष्कर्ष निकालने का प्रयत्न करता है। इस प्रकार इतिहास 'प्रज्ञान का सबसे बड़ा शिक्षक है' और 'बीते हुए अनुभवों का खजाना है', हालाँकि यह समझना भूल होमी कि बीते हुए इतिहास का अध्ययन किए बिना हम वर्तमान के लिए कामचलाऊ तथ्यों और नियमों का संग्रह नहीं कर सकते। इसके अतिरिक्त, इस प्रणाली से हमारा मानसिक क्षितिज विस्तृत होता है, हमारे परिप्रेक्ष्य (perspective) में सुधार होता है और घटनाओं के प्रति हमारा स्वऐतिहासिक बनता है<sup>2</sup>। इन्हीं कारणों से ओल्फोर्ट ने यह दृढ़ विश्वास प्रकट किया है कि शैक्षिक स्तर पर राजनीति के अध्ययन को ऐतिहासिक होना चाहिए। उसके अनुसार, ऐतिहासिक अध्ययन के बिना राजनीतिक शिक्षा अधूरी रह जाएगी<sup>3</sup>।

अरस्तू (और मानस) के अनुसार, किसी बात अथवा वस्तु को समझने के लिए हमें उसकी शुरुआत और विकास का अवलोकन करना चाहिए (मानस के अनुसार, उसके विभिन्न अन्तर्संबंधों का भी)। सेट ने इसे आनुवंशिक (genetic) प्रणाली कहा है और राजनीतिक संस्थाओं के समुचित अध्ययन के लिए इसे अत्यंत आवश्यक बताया है<sup>4</sup>।

इस प्रणाली के उपयोग में सावधानी की अत्यंत आवश्यकता है। पोसक के अनुसार यह एक ऐसी आद्यावादिता उत्पन्न कर सकता है जिसने कारण हम 'जो भी बन रहा है' और 'बनता जा रहा है' उसी को सर्वव्यापक समझ बैठते हैं। वह हम 'ऐतिहासिक विकास-सबधी आद्यावादिता' के विरुद्ध स्पष्ट चेतावनी देता है<sup>5</sup>। अर्नेस्ट बार्कर के अनुसार, इतिहास एक प्रक्रिया को भलीभाँति समझ

1 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 126.

2 वही, पृष्ठ 48-49.

3 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 18.

4 देखिए उसका उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 49-50.

5 देखिए उसका उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 128.

सकता है, किंतु वह उसके परिणाम का मूल्यांकन नहीं कर सकता। वह 'क्या था' और 'कैसे हो गया' का रिकॉर्ड तो है, किंतु वह 'क्या होना चाहिए' के संवध में हमें ज्ञान नहीं दे सकता। साथ ही, पोलक इसके अन्य कमियों की ओर भी हमारा ध्यान दिलाता है। इसके कारण कभी कभी विद्वानों में एक प्रकार का 'विषादपूर्ण रुढ़िवाद' छा जाता है, जैसा हेनरी मेन के साथ हुआ। हमारी उदार मानवीय भावनाओं को कुठित कर, यह हमारे मन में ऐसी धारणा बना देता है कि 'जो कुछ भी हो सकता था, सब हो चुका है, पहले भी किए गए प्रयत्नों का विशेष परिणाम नहीं निकला और आगे भी उनसे विशेष आशा नहीं की जा सकती'। स्पष्ट है कि इस प्रकार की मनोदशा भयावह है। इसके अतिरिक्त, एक दोष यह है कि कुछ विकासवादी बिना यथेष्ट सोच विचार के व्यापक सामान्यीकरण करने लगते हैं। वे यह भुला देते हैं कि मानव विकास की कोई एकात्मक (monolithic) दिशा नहीं है। 'इसकी अनेक दिशाएँ हैं—कुछ यकायक रुक जाती हैं, कुछ वापस लौट पड़ती हैं, कुछ एक दूसरे को काटती हैं, अतएव, इनको एक विस्तृत राजपथ समझने के स्थान पर एक व्यापक मैदान पर बनी हुई पगडंडियों के चक्र के रूप में देखना अधिक सगत होगा'<sup>1</sup>। यहाँ एक व्यापक अद्वैतसत्य की ओर इंगित करना भी असगत न होगा। प्रायः कहा जाता है कि इतिहास अपनी पुनरावृत्ति करता है। वस्तुतः इस कहावत में सच्चाई का केवल आधा अंश है, सत्य का दूसरा पक्ष यह है कि इतिहास कभी अपनी पुनरावृत्ति नहीं करता<sup>2</sup>, अर्थात् ऐतिहासिक दशाएँ कभी ज्यों का त्यों पुनः उपस्थित नहीं होती। अतएव यह मान लेना कि पीछे जो हो चुका है वही आगे भी होगा, हमारे अनुसंधान की वैज्ञानिक प्रवृत्ति को कुठिन कर देगा। लार्ड ब्राइस ने भी दिखावटी समानताओं से बचने की हमें चेतावनी दी है। इसके अनुसार, ऐतिहासिक समानताएँ कभी-कभी प्रस्तुत विषय पर यथेष्ट प्रकाश डालती हैं, किंतु प्रायः वे हमें पथभ्रष्ट भी कर देती हैं। इस प्रणाली के प्रयोग में एक आशंका यह भी है कि कभी-कभी हम अपने विचारों को प्रमाणित करने के लिए इतिहास का सहारा ढूँढ़ने लगते हैं जो निश्चय ही ऐतिहासिक प्रणाली का एक दुरुपयोग है। सीले के अनुसार, इस अध्ययन-पद्धति में 'आप' 'हम' 'जैसा' 'काहते हैं' 'उसके अभाव' में 'जैसा है' 'वो समझने और समझाने का प्रयत्न करने लगते हैं। हेनरी सिजविक में यही कमी थी। एव डर यह भी

1 देखिए बार्बर *Political Thought in England, 1848-1914*, लंदन, 1942, पृष्ठ 166.

2 देखिए F. L. Schuman, *International Politics*, न्यूयार्क, 1933, पृष्ठ 4.

है कि आवधिक कारणों को हम वहीं दुनियादी कारण न समझ देंगे। अतः अनुसंधाता विभिन्न प्रकार के मानवात्मक तथा अन्य प्रभावों से अछूता नहीं रह पाता, जिनके कारण कभी-कभी उसके समस्त परिचय का फल व्यर्थ हो जाता है<sup>1</sup>। अतएव, हमें सदैमपूर्वक कार्य करते हुए निरपेक्ष और वैज्ञानिक दृष्टिकोण अपनाना चाहिए। हमें अपनी व्यक्तिगत रूढ़ानों के प्रति सजग रहना चाहिए जिससे हमारे निष्कर्ष दूषित न हों।

### अवलोकन-प्रणाली

इस प्रणाली के अत्यंत घटनाओं का निबट से प्रत्यक्ष अवलोकन (observation) किया जाता है। सर्वप्रथम, लॉवेल ने राजनीति विज्ञान के अवलोकन पक्ष की ओर हमारा ध्यान आकर्षित किया। उसकी यह दृष्टि अप्रत्यक्ष महत्वपूर्ण था, क्योंकि वर्तमान राजनीतिक समस्याओं के विश्लेषण में अवलोकन का विशेष स्थान है। तथापि जैसाकि सोले ने कहा है, इसके लिए अनेक विशिष्ट प्रेरणों की आवश्यकता है। यह ठीक है कि प्रत्यक्ष अवलोकन और व्यक्तिगत साक्षात्कार से वर्तमान समस्याओं का बहुत अच्छी प्रकार अध्ययन हो सकता है। तथापि कई बार दूसरों द्वारा प्राप्त सूचनाएँ विश्वस्त नहीं होतीं। इसी बात को ध्यान में रखते हुए लॉवेल ने प्रभावशाली शब्दों में माना मत व्यक्त करते हुए कहा है कि राजनीतिक समस्याओं की सच्ची प्रयोगशाला पुस्तकालय न होकर राजनीतिक जीवन का बाह्य संचार है<sup>2</sup>। लार्ड वाइस ने जिन देशों की राजनीतिक समस्याओं का अध्ययन किया, वहाँ वह स्वयं गए और राजनीतिकों तथा विचारकों से व्यक्तिगत मुलाकातों की। अतः वह राजनीतिक समस्याओं का निबट से अध्ययन कर सके और उनकी प्रक्रियाओं तथा संचालन के सक्षम में अतर्हणित प्राप्त कर सके। लार्ड ने भी इन्हीं के पर-बिहूँ पर चलने का सख्त प्रयास किया। सेट के अनुसार, 'राजनीति का विज्ञान' अवलोकन-प्रणाली के द्वारा ही विकसित किया जा सकता है। यद्यपि यह प्रणाली कष्टसाध्य है और इसमें प्रयोग की अपेक्षा अधिक भूलों की आवश्यक रहती है, तथापि इसकी उपेक्षा नहीं की जा सकती<sup>3</sup>।

इस प्रणाली के सफल प्रयोग में अनेक बाधाएँ हैं। सोले ने भी माना है कि अन्य विषयों की अपेक्षा राजनीति विज्ञान में तथ्यों की अधिकृत रूप से प्रमाणित करना अधिक कठिन है। लार्ड ने अनुसार, जो लोग राजनीतिक

1 *देविज नास का उपर्युक्त ग्रन्थ*, पृष्ठ 16। जूनना कोत्रिज Laski, *The American Presidency*, लन्दन, 1940, पृष्ठ 15-20.

2 *देविज American Political Science Review*, सं० 4, 1910, पृष्ठ 8.

3 *देविज सेट का उपर्युक्त ग्रन्थ*, पृष्ठ 36.

प्रक्रियाओं से निकट संबध रखते हैं वे भी कभी-कभी उनके यथार्थ अभिप्राय समझने में बड़ी भूलें कर देते हैं। इसका कारण यह है कि शासन की प्रक्रियायें बहुत कुछ एक हिमशैल के समान होती हैं, उनका जो भाग सतह के ऊपर दिखाई देता है वह उस भाग से अपेक्षाकृत कहीं छोटा होता है जो 'पानी में डूबा रहता है'<sup>1</sup>। इस प्रणाली की कठिनाइयाँ इसलिए और भी अधिक बढ़ जाती हैं कि इसमें अनुसंधान का व्यक्तिगत दृष्टिकोण और उसकी अन्य कमियाँ उसके अध्ययन और निष्कर्षों पर बहुत प्रभाव डालती हैं। यदि वह अनासक्त भी हो तो भी उसका पूर्णतः निरपेक्ष और वस्तुनिष्ठ होना अत्यंत कठिन है। उसके व्यक्तिगत अनुभव और रुझान प्रायः उसके अवलोकन और निरीक्षण की क्षमता को दूषित कर देते हैं। मुनरो के अनुसार, शासन के वैज्ञानिक अध्ययन में सबसे बड़ी बाधा एक निरपेक्ष दृष्टिकोण का अभाव है। इसका कारण यह है कि शासन-संबंधी मामले प्रायः ऐसे होते हैं जिनका मानवीय भावनाओं और हमारी रुझानों से घनिष्ठ संबंध है। अतएव बहुत थोड़े व्यक्ति ऐसे मिलेंगे जो धैर्यपूर्वक और पूर्णतः निरपेक्ष भाव से इनका विश्लेषण कर सकें<sup>2</sup>।

इस प्रणाली के अपमानों में और भी कई बाधाएँ हैं जिनकी ओर लाइब्राइस ने ध्यान दिलाया है। उसके अनुसार, एक राजनीतिक प्रेरक ऐसी ऊपरी समानताओं और व्यापक सामान्यीकरणों के भ्रमावे में पड़ सकता है जो वस्तुतः तथ्यों पर आधारित न हों। अतएव, इस बात की नितान्त आवश्यकता है कि सर्वप्रथम हम तथ्यों का संग्रह करें और इस बात की जाँच कर लें कि वे यथातथ्य हैं। तत्पश्चात् इन तथ्यों को अच्छी तरह चमकाते रहना चाहिए जब तक कि वे एक जवाहर की तरह चमकमाने और जगमगाने न लगें। इसके उपरांत अन्य तथ्यों से उनका संबंध देखना चाहिए। फिर, इन तथ्यों से संबंध जोड़ते हुए उसकी विवेचना करनी चाहिए, क्योंकि इसी पर उसका मूल्य और महत्व निर्भर है। असम्बद्ध एकाकी रूप में किसी तथ्य का विशेष महत्व नहीं होता; आप उसे कण्ठहार का एक हीरा बना लीजिए, अथवा उसे अपने भवन की आधारशिला बना लीजिए<sup>3</sup>। इस प्रणाली में दूसरी अड़चन यह है कि कहीं प्रेरक व्यक्तिगत अथवा आकस्मिक कारणों को सामान्य कारण न समझ बैठें और परस्पर-विरोधी तथ्यों की भूलभुलैया में उलझ कर खो न जाएं। वस्तुतः केवल विशेष योग्यता रखने वाले व्यक्ति ही जिनकी दृष्टि प्रशिक्षित और

1 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 14.

2 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 6-9.

3 *American Political Science Review*, खंड 3, 1909, पृष्ठ 10.



विवेकपूर्ण हो, ठीक निष्कर्षों तक पहुँच सकते हैं। उसके अनुसार, यदि हम अपने अवलोकन के क्षेत्र को बढ़ाकर, समस्त ससार तक विस्तृत कर दें और अपनी सूचनाओं के स्रोतों की सतर्कता और आलोचनात्मक दृष्टि से परीक्षा करें तो उपर्युक्त कमियाँ और अट्‌चनो में से अनेक को पार किया जा सकता है<sup>1</sup>।

### तुलनात्मक प्रणाली

इस प्रणाली के अंतर्गत, हम तुलनाओं द्वारा सामान्यीकरण करते हैं। इस प्रणाली का उपयोग राजनीतिक संस्थाओं और विचारों के अध्ययन के लिए भी किया जाता है और विभिन्न युगों और देशों के राजनीतिक मामलों के अध्ययन के लिए भी। दोनों ही दशाओं में इसका सार समानताओं और भेदों का ध्यानपूर्वक निरीक्षण है। प्रायः परिस्थितियों की असमानताओं पर समुचित ध्यान न देने के कारण, वे राजनीतिक अनुसंधाता, जो ऐतिहासिक अथवा अवलोकन प्रणाली का प्रयोग करते हैं, गहरी भूलें कर बैठते हैं। यदि वे साथ में तुलनात्मक प्रक्रिया का भी उपयोग करें, तो वे इनमें से अनेक भूलों से बच सकते हैं। इस प्रणाली के अपनाने वालों में अरस्तू, थोटेस्वु और वाइस जैसे विद्वानों का भी है।

**साम्यानुमानिक प्रणाली**—तुलनात्मक प्रणाली का एक विशिष्ट रूप साम्यानुमानिक (analogical) प्रणाली है। इस प्रणाली का प्रयोग करने वाले विद्वान प्रायः राज्य की तुलना जैविक शरीर से करते हैं। वे जीवशास्त्र और समाजशास्त्र से विकासवादी (evolutionary) सिद्धांत को लेकर उसे राज्य के अध्ययन में लागू करने का प्रयास करते हैं। राज्य की जैविक शरीर से समानता दिखाते हुए वे उसके स्वरूप, संगठन और कार्यों को समझने का प्रयत्न करते हैं और कुछ निष्कर्ष निकालते हैं। प्राचीन यूनान में प्लेटो ने इस प्रणाली का (विकासवादी पहलू में नहीं) उपयोग किया और आधुनिक काल में कौन्स, हरबर्ट स्पेंसर, गम्प्लोविज और बोम्स ने इसे अपनाया। यद्यपि समाज के अध्ययन का भावनेवादी दृष्टिकोण भी विकासवादी है, तथापि वह साम्यानुमान पर कोई भरोसा नहीं रखता।

यह एक अवज्ञानिक प्रणाली है और इससे प्रयोग से काफी उत्सर्जन पैदा हुई है। प्लेटो ने साम्यानुमानों का व्यापक प्रयोग किया, लेकिन उसने मानवीय बातों के विवेचन को पशु ससार की सतह पर ला दिया। इससे यह स्पष्ट हो

जाना चाहिए कि यद्यपि साम्यानुमान के प्रयोग कभी-कभी बहुत प्रभावशाली होते हैं, तथापि उनको एक सीमा में रखना चाहिए। नहीं तो हम ऊटपटांग निष्कर्ष निकाल देंगे। इस प्रणाली के अनुचित उपयोग का हरबर्ट स्पेंसर एक प्रमुख उदाहरण है। उसने राज्य और जैविक शरीर में सादृश्य दिखाते हुए अनेक धारणाओं की स्थापना की। किंतु उनके अध्ययन में दो प्रमुख त्रुटियाँ आईं — प्रथम, वह यह भूल गया कि दो वस्तुओं की समानता दिखाना उनके आपसी संबंधों को निर्धारित करना नहीं है, और दूसरे, वह इस बात को भी भुला बैठा कि सामाजिक ढाँचा कोई वास्तविक शरीर नहीं है। अधिक से अधिक, राज्य को सामान्य उद्देश्य की प्राप्ति के लिए, विभिन्न मानसों का एक सगठन कहा जा सकता है। राज्य एक जीव के समान हो सकता है, किंतु इस समानता के कारण वह स्वतः एक वास्तविक शरीर नहीं बन जाता। स्पष्ट है कि साम्यानुमान के प्रयोग के कारण स्पष्टीकरण के स्थान पर उलझनें ही बढ़ी हैं। बाकंडर ने भी कहा है कि हमें यह स्मरण रखना चाहिए कि रूपक एक युक्ति नहीं है, और व्यक्ति तथा राज्य के साम्य से हमें उनके पारस्परिक संबंधों का ज्ञान नहीं होता<sup>1</sup>। अतएव इस प्रणाली के प्रयोग में अत्यंत सावधानी से काम लेने की आवश्यकता है।

### दार्शनिक प्रणाली

अभी तक हमने जिन प्रणालियों का विवेचन किया है वे आगमनात्मक थी, किंतु दार्शनिक प्रणाली निगमनात्मक है। इसमें हम कुछ आधारवाक्यों (premises) को लेकर चलते हैं और तर्क की प्रक्रिया द्वारा राज्य और शासन के सिद्धांत स्थिर करने का प्रयत्न करते हैं। प्लेटो, थामस मोर, रूसो, हेगल, ग्रीन, बोसके और सिजविक इसके प्रमुख प्रतिपादक थे। इनमें से कुछ ने राजनीतिक वास्तविकताओं की उपेक्षा करते हुए अपनी स्थापनाएँ बनाईं जो कार्पनिक हो गईं। उन्होंने समवासीन राजनीतिक परिस्थितियों का जो विवेचन और मूल्यांकन किया वह भी अशुद्ध और अवैज्ञानिक है। इससे सदेह होता है कि सम्भवतः यह प्रणाली वैज्ञानिक नहीं है। जॉन स्टुअर्ट मिल ने इस अमूर्त-निगमन प्रणाली को त्याग दिया और हमें सामाजिक मामलों के अध्ययन के लिए सर्वथा अनुपयुक्त बताया। अन्य विद्वानों ने भी इसे वैज्ञानिक प्रणाली मानने में द्विविधा प्रकट की है।

उपर्युक्त आलोचना में सत्य का एक अंश है। यह प्रणाली सामाजिक मामलों के वैज्ञानिक अध्ययन में अधिक सहायक नहीं हुई है। फिर भी यह

<sup>1</sup> उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 106-108.

कहता कि सामाजिक विज्ञानों के अध्ययन में दार्शनिक प्रणाली का कोई स्थान ही नहीं है। इसके स्वरूप के प्रति अपनी अज्ञानता दिखाना होगा। सामाजिक विज्ञान आदर्शात्मक होते हैं और उनके अध्ययन का बहुत कुछ महत्त्व दार्शनिक प्रणाली के समुचित प्रयोग पर निर्भर है। इसका उपयोग कर हम राज्य के दार्शनिक आधारों की परीक्षा करते हैं, और उन विभिन्न समूहों का अध्ययन करते हैं जो शक्ति और प्रभाव प्राप्त करने के लिए तालाशित रहते हैं। इसके द्वारा हमें वर्तमान परिस्थितियों की व्याख्या मिल जाती है। तत्पश्चात्, इन व्याख्याओं के प्रकाश में, हम वर्तमान संस्थाओं का मूल्यांकन करते हैं और आवश्यकतानुसार उन्हें परिवर्तित करते हैं। सिजविक<sup>1</sup> के अनुसार राजनीति-विज्ञान का प्राथमिक उद्देश्य 'आदर्शों' को निर्धारित करना और भविष्य के लिए मार्गदर्शन करना है। लेकिन आगमन-प्रणाली के उपयोग से इन उद्देश्यों को पूरा नहीं किया जा सकता। इसलिए मिल ने भी एक ठोस निगमन प्रणाली अपनाने पर बल दिया है। किंतु, इस प्रणाली का दुरुपयोग होने के कारण हमें इसे त्यागने की कोई आवश्यकता नहीं है। यह बोध प्रक्रिया का नहीं, बल्कि उन व्यक्तियों का है जो इसका प्रयोग करते हैं।

इन दोनों प्रणालियों में सर्वथा पारस्परिक विरोध नहीं है। कुछ मामलों में वे दोनों एक-दूसरे के पूरक हैं। राजनीतिक मामलों की भूतकालीन और वर्तमान दशाओं का अध्ययन करने में हमारी अध्ययन-विधि आनुभविक, विश्लेषणात्मक और आगमनात्मक होनी चाहिए। लेकिन परिस्थितियाँ सदैव आदर्श नहीं होती, और उनमें सुधार करने की आवश्यकता होती है। दार्शनिक प्रणाली द्वारा हमें वे आदर्श और सिद्धांत प्राप्त हो जाते हैं जिनके आधार पर हम सोच-विचार कर राजनीतिक वास्तविकताओं का विवेचन और मूल्यांकन कर सकते हैं और उनमें सुधार करने के लिए सुझाव दे सकते हैं। अपूर्त-दार्शनिक प्रणाली हमारे सम्मुख आदर्शात्मक मापदण्ड प्रस्तुत करती है। सेट के शब्दों में, "जीवन की साधारण बातों में उलझे हुए व्यक्तियों के लिए प्लेटो एक उत्तम प्रतिकारक (antidote) है"। दार्शनिक शक्तियाँ बुद्धि की बिकसित करती हैं और हमारे मानस की साधन-सम्पन्न और लचीला बनाती हैं<sup>2</sup>; और बिना इन गुणों के राजनीति-विज्ञान अपनी समस्याओं का सफलतापूर्वक समाधान कर सके, इसमें सन्देह है।

1 देखिए *The Development of European Polity*, सन् 1920, पृष्ठ 5.

2 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 5.

पिछले वर्षों में दर्शनशास्त्र और दार्शनिक प्रणाली के स्वरूप में कुछ परिवर्तन हुए हैं। कुछ विद्वानों का मत है कि इन्हें 'मूल्या' (आदर्श) की बातों और मूल्यांकन में नहीं उलझना चाहिए। रसेल और विट्गैन्स्टोन, अयेर और राइट आदि के अनुसार, कम से कम कुछ समय के लिए दार्शनिकों को अन्य बातें छोड़कर तर्क-सबधी और भाषा-सबधी उपकरणों की परीक्षा में लग जाना चाहिए<sup>1</sup>। उनके अनुसार दार्शनिक प्रणाली का उद्देश्य भाषा-सबधी गड़बड़ियों को प्रकाश में लाकर उनका स्पष्टीकरण करना है। भाषा के ढाँचे और शब्दों के प्रयोग के कारण जो उलझने पड़ गई हैं या पड़ सकती हैं उनको खोलकर सामने लाना है। वेल्डन के अनुसार, इस प्रकार का दार्शनिक विश्लेषण विध्वसात्मक अथवा ससंयात्मक नहीं है। इसका उद्देश्य किन्हीं सिद्धांतों की स्थापना करना अथवा उनका विनाश नहीं है, बल्कि उनके अर्थों को स्पष्ट करना और उनकी तार्किक क्षमता की परीक्षा करना है। उसके मतानुसार, आधुनिक राजनीतिक-दार्शनिक आदेश या उपदेश नहीं देते; यह तो उन्नीसवीं शताब्दी का एक अपसिद्धांत (heresy) था<sup>2</sup>। हमें आशा है कि राजनीति-विज्ञान की उन्नति में इस दार्शनिक प्रणाली से बहुत सहायता मिलेगी।

### 3. कतिपय दृष्टिकोण

राजनीतिक मामलों का अध्ययन विभिन्न दृष्टिकोणों से किया जाता है। कुछ विद्वान कानूनी और संविधानी दृष्टि से इसका अध्ययन और व्याख्या करना पसन्द करते हैं, जबकि दूसरे विचारक आर्थिक दृष्टिकोण अपनाते हैं। कुछ लेखकों ने मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण से राजनीतिक व्यवहार का अध्ययन किया है। इनके अतिरिक्त एक दृष्टिकोण आनुभविक-वैज्ञानिक (empirical-scientific) भी है। नीचे हम संक्षेप में इन पर विचार करेंगे।

#### कानूनी दृष्टिकोण

इस दृष्टिकोण को प्रायः कानूनी विशेषज्ञों ने अपनाया है। ये विद्वान राज्य को एक ऐसी कानूनी संस्था मानकर चलते हैं जिसका उद्देश्य कानून को बनाना और उसका पालन कराना है। वे प्रभुसत्ता, कानून, अधिकार आदि पर विशुद्ध कानूनी दृष्टि से विचार करते हैं। कानूनी क्षेत्र के बाहर उपस्थित सामाजिक शक्तियों पर वे अधिक ध्यान नहीं देते। इसी प्रकार, संविधान तथा शासन के

1 देखिए पीटर हारलैंड का उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 9.

2 यही, वेल्डन का लेख, पृष्ठ 23-24.

अध्ययन में वे सविधानी विधि, उसको कानूनी व्याख्या और उससे संबंधित न्यायालयों के निर्णयों का आश्रय लेते हैं, उसके त्रियात्मक रूप और व्यावहारिक पक्ष पर कम ध्यान देते हैं। यह स्पष्ट है कि राजनीतिक प्रश्नों के अध्ययन के लिए यह सीमित दृष्टिकोण यथेष्ट नहीं है।

यहाँ यह बताना उचित प्रतीत होता है कि विधिवेत्ताओं की कोई विशिष्ट प्रणाली नहीं है। वस्तुतः वे स्वयं विभिन्न मतों तथा दृष्टिकोणों को मानते हैं। विद्वत्पणात्मक पद्धति के अतिरिक्त वे भी समाजशास्त्रीय आदि अन्य दृष्टियों अपनाने लगे हैं। डीन रास्को पाउण्ड इसी प्रकार के विधिवेत्ता थे।

### आर्थिक दृष्टिकोण

आर्थिक दृष्टिकोण का प्रयोग कुछ सीमा तक प्लेटो और अरस्तू ने भी किया। प्लेटो के अनुसार यूनान की दशा के विगड़ने में जिन शक्तियों का बड़ा हाथ था, उनमें आर्थिक विषमताएँ प्रमुख थी। अरस्तू के अनुसार, सम्पत्ति का स्वरूप और उसका वितरण पासन की पद्धति निर्धारित करने में प्रमुख भाग लेते हैं। नागरिकों का व्यवसाय उनकी राजनीतिक क्षमता और दृष्टिकोण को प्रभावित करता है, और प्रायः शक्तियाँ धनिकों और निर्धनों के पारस्परिक संघर्ष के कारण होती हैं<sup>1</sup>। सन् 1656 ई० में अपनी पुस्तक 'ओशियाना' में हेरिंगटन ने यह धारणा व्यक्त की कि शक्ति स्वभावतः सम्पत्ति का अनुगमन करती है और राजनीतिक सविधान आर्थिक सविधान की प्रतिच्छाया मात्र होता है। अठारहवीं शताब्दी में जॉन एडम्स और जेम्स मैडोसन ने भी इसी प्रकार के विचार व्यक्त किए। एडम्स के अनुसार, समाज विरोधी वर्गों में बँटा हुआ है और आर्थिक लाभों के लिए होने वाली स्पर्धा के कारण समाज में बड़े-बड़े राजनीतिक संघर्ष जन्म लेते हैं, मुख्यतः धनवान और निर्धन व्यक्तियों के बीच में<sup>2</sup>। मैडोसन के शब्दों में, व्यक्तिगत संपत्ति के अधिकार के कारण व्यक्तियों के हितों में एकरूपता नहीं आने पाती। सम्पत्ति-संबंधी भेद हमारी भावनाओं और विचारों पर प्रभाव डालते हैं और इनके कारण समाज विभिन्न हितों और दलों में बँट जाता है<sup>3</sup>।

कार्ल मार्क्स के हाथों में यह दृष्टिकोण विश्लेषण का एक शक्तिशाली यंत्र

1 देखिए गैलिन की *History of Political Thought*, न्यूयार्क, 1924, पृष्ठ 51।

2 देखिए *Economic Origins of Jeffersonian Democracy*, 1915, पृष्ठ 10।

3 देखिए सेट, उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 57-58।

बन गया। उसकी आस्था थी कि बीते हुए युग के विश्लेषण से हमें विकास के नियमों का पता लग जायगा और हमें समाज के विकास की दिशा के बारे में भी ज्ञान हो जायगा। निर्धनता और वर्गों के विशेषाधिकारों को मिटाने के जोश में उसने भविष्य में होने वाले सामाजिक विकास की दिशा का वर्णन ऐसे पूर्वग्रही (dogmatic) शब्दों में किया जिस पर आपत्ति उठाई गई। उसके विश्लेषण के दृग को 'द्वन्द्वात्मक भौतिकवाद' कहते हैं जिसे समाजवादी देशों के अतिरिक्त आज अन्य देशों के अनेक बुद्धिजीवी भी मानने हैं। मार्क्स के मतानुसार, जीवन की भौतिक दशाएँ मानव समाज के विकास पर सबसे अधिक प्रभाव डालती हैं और इन दशाओं में उत्पादन शक्तियाँ और इनसे उत्पन्न सब्धों का सबसे अधिक महत्त्व है। उसके अनुसार राजनीतिक संगठन, विधि और संस्कृति समाज के उसी वर्ग के हित में होते हैं जिसका उत्पादन के साधनों और उपकरणों पर नियन्त्रण होता है<sup>1</sup>। सस्थाएँ बनती हैं, बिगड़ती हैं और परिवर्तित होती हैं, किन्तु इनके कारण आर्थिक हितों के संघर्ष हैं। जब समाज का आर्थिक आधार बदल जाता है तो उसके अनुरूप सिद्धांत भी शनैः शनैः बदल जाते हैं। वैधानिक, राजनीतिक, धार्मिक, दार्शनिक और सौंदर्य सब्धों विचारों तथा इनसे सम्बन्धित सस्थाओं में भी परिवर्तन आ जाते हैं। सैद्धांतिक क्षेत्र में व्यक्ति अपने आर्थिक हितों के प्रति जाग्रत हो जाते हैं और उसी के प्राण में वे अपने वर्ग संघर्ष का निपटारा करते हैं। मार्क्स के अनुसार किसी युग की चेतना का विवेचन उसके भौतिक जीवन के अंतर्विरोधों को समझे बिना नहीं किया जा सकता, अर्थात् इसको समझने के लिए हमें उत्पादन की सामाजिक शक्तियों के आपसी संघर्ष को समझना होगा<sup>2</sup>।

मार्क्स के अनुसार निर्धनता न तो ईश्वर की देन है और न समाज के लिए आवश्यक। उसका मूल कारण सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक विषमताएँ हैं। औद्योगिक क्रांति के पश्चात्, यह संभव हो गया है कि हम उत्पादन इतना बढ़ा लें कि सभी व्यक्तियों की आवश्यकताओं की पूर्ति हो सके, किन्तु इसके लिए हमें सामाजिक स्थिति को बदलना होगा<sup>3</sup>। आज समाज में आर्थिक रूप से जो वर्ग हावी है वह सुगमतापूर्वक ऐसा परिवर्तन नहीं होने देगा। अतएव, बिना सामाजिक क्रांति के शोषक वर्ग को उसके विशेषाधिकारों और सत्ता से वंचित नहीं किया जा सकता। क्रांति हो जाने पर शोषण का अंत हो सकता है

1 देखिए T. D Weldon, *The Vocabulary of Politics*, Penguin, 1953, पृष्ठ 120

2 Marx and Engels *Historical Materialism*, 1946, पृष्ठ 1-2.

3 वैल्डन का उल्लेखित ग्रन्थ, पृष्ठ 120-121.

और शनैः शनैः वर्ग-समाज का लोप हो सकता है। ऐसा होने पर इनके अनुरूप सामाजिक चेतना भी बन जाएगी। मार्क्स ने स्वयं स्वीकार किया कि उसके पूर्व अनेक विचारकों ने इतिहास में वर्ग संघर्ष और उसके महत्त्व का विवेचन किया है। उसने केवल यह प्रमाणित किया (१) कि वर्गों का अस्तित्व उत्पादन के विकास की विशिष्ट ऐतिहासिक अवस्थाओं से संबंधित है, (२) कि वर्ग-संघर्ष का अवश्यम्भावी परिणाम अतः सर्वहारावर्ग (proletariate) का अधिनायकत्व होता है, (३) कि यह अधिनायकत्व वर्गों के अंत होने और वर्गहीन समाज बनने के पूर्व की एक अतिरिक्त अवस्था है<sup>१</sup>। यहाँ यह स्पष्ट कर देना उचित होगा कि मार्क्स के अनुसार घग समाज में कोई न कोई वर्ग प्रमुख स्थान रखता है या हमेशा होता है। इस दशा को उसने 'अधिनायकत्व' का नाम दिया है। उपर्युक्त अभिप्राय के अतिरिक्त उसके लिए इस शब्द के अन्य कोई राजनीतिक अर्थ नहीं है। फिर भी, उसका मत था कि सत्राति काल में राजनीतिक शक्ति के प्रयोग में वैधानिकता का ध्यान नहीं रखा जा सकता।

लेनिन के अनुसार यदि हम राजनीति में धोखे और आत्मसंवेचना से बचना चाहते हैं तो हमें समस्त नैतिक, धार्मिक, राजनीतिक और सामाजिक वाक्यों, पौषणाओं और प्रतिज्ञाओं के पीछे जिस वर्ग के हित छिपे हुए हैं उन्हें खोजना सीखना होगा। यह भी समझने की आवश्यकता है कि प्रत्येक संस्था के पीछे किसी शासक वर्ग की सत्ता रहती है। इस वर्ग पर विजय पाने का केवल एक ही उपाय है कि प्राचीन व्यवस्था को समूल उखाड़ फेंका जाए और एक सफल सामाजिक क्रांति द्वारा नव निर्माण किया जाए<sup>२</sup>।

मैरसाफर्सवादी लेखकों में जिन विद्वानों ने आर्थिक विश्लेषण की ओर ध्यान दिया है उनमें प्रमुख लोरिया<sup>३</sup> और बीमर्ह हैं<sup>४</sup>। इनके अतिरिक्त अब अन्य समकालीन लेखकों ने भी महत्त्वपूर्ण आर्थिक तत्वों की ओर अधिक ध्यान देना शुरू कर दिया है।

### मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण

मानव स्वभाव और मनुष्य के राजनीतिक व्यवहार के अध्ययन में मनो विज्ञान का उपयोग अपेक्षाकृत एक नवीन घटना है। इसका आशय यह नहीं है

1 Marx and Engels, *Correspondence*, 1846-1895, वन्तरा, 1945, पृष्ठ 51 और 417.

2 V I Lenin, *Selected Works in Two Volumes*, खंड 1, मार्को 1946, पृष्ठ 63

3 Achille Loria, *The Economic Foundations of Society*, 1907

4 C A Beard, *The Economic Basis of Politics*, 1922

कि पुराने राजनीतिक विचारको ने मानव स्वभाव को समझने के प्रयत्न नहीं किए और मानव स्वभाव के सबध में अपने विचार प्रकट नहीं किए। वास्तव में प्लेटो, माक्यावेली, हॉब्स, लॉक, रूसो, बैन्थम, कौन्ट, आदि सभी विचारको के मानव स्वभाव के बारे में अपने अपने विचार थे ; लेकिन उनके सामान्यीकरण मनोविज्ञान के व्यवस्थित अध्ययन पर आधारित नहीं थे। आधुनिक मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण राजनीतिक कार्यकलापो के अध्ययन की इस कमी को दूर करने का प्रयास है। इसके अनुयायियों का विचार है कि उन्नत सामाजिक मनोविज्ञान के वैज्ञानिक प्रयोग से हम मानव-स्वभाव और मानव-व्यवहार के बुनियादी तथ्यों का पता लगा सकते हैं। वे आशा करते हैं कि इन मनोवैज्ञानिक आधारों पर वे नए राजनीतिक सिद्धांत निमित्त कर सकेंगे। इनके लिए मानव कार्यकलापो की गुराही को सुलझाने में मनोवैज्ञानिक कुञ्जी का प्रयोग एक फैशन बन गया है<sup>1</sup>।

इस प्रकार के अध्ययन की नींव लॉर्वेल् ने डाली और सासवैल् ने इसमें विशेष योग दिया। फिर भी, जैसा कि रान्सन कहते हैं, राजनीतिशास्त्रियों की दृष्टि से सामाजिक मनोविज्ञान की वर्तमान अवस्था अत्यंत असंतोषजनक है। सही और व्यवस्थित ज्ञान के रूप में उन्हें उससे एक ऐसा ठोस आधार नहीं मिलता जिस पर वे राजनीतिक व्यवहार से संबंधित सिद्धांत स्थिर कर सकें अथवा लोकमत के सबध में निश्चित विचार प्रस्तुत कर सकें। फ्राँइड और उसके उत्तराधिकारियों, एब जग और उसके शिष्यों के कार्यों ने मनुष्य के मन को समझने में बहुत सहायता दी है ; मनोवैज्ञानिक विश्लेषण ने व्यक्तियों की मनोविकार-उपचर्या में त्रातिकारी उन्नति की है—तथापि इन सब ने राजनीति-विज्ञान के अध्ययन की आगे बढ़ाने में विशेष सहयोग नहीं दिया<sup>2</sup>। यह बात कुछ आश्चर्यजनक प्रतीत होती है, क्योंकि पिछले वर्षों में राजनीति-विज्ञान काफी यथार्थवादी हो गया है। अब यह शासन के औपचारिक (formal) रूप पर कम बल देता है और इस ओर अधिक ध्यान देता है कि वास्तव में शासन किस प्रकार चलता है। यह शक्ति पर कम बल देता है और इस बात पर अधिक ध्यान देता है कि इस शक्ति का उपयोग कैसे हो रहा है<sup>3</sup>।

वाटकिन्स के अनुसार, ध्यान देने योग्य बात यह है कि राजनीतिशास्त्री जिन व्यक्तियों के व्यवहार का अध्ययन करता है वे जीवित प्राणी हैं। उनके

1 शर्वर का उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 108.

2 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 20

3 वही



बार्मों का निरीक्षण किया जा सकता है और नियंत्रित अवलोकन और प्रयोग प्रणाली द्वारा अनेक ऐसे तत्वों को, — जो हमारे राजनीतिक निर्णयों पर प्रभाव डालते हैं<sup>1</sup>, पृथक् करके मापा जा सकता है। यद्यपि इस पद्धति से अभी तक प्राप्त होने वाले परिणाम बहुत साधारण हैं तथापि यह एक ऐसा दृष्टिकोण है जिससे भविष्य में विज्ञेय सफ़लता की आशाएँ की जा सकती हैं। इसका सबसे बड़ा दोष इसके निष्कर्षों का विद्वेषणात्मक और अचल (static) होना है<sup>2</sup>। यही नहीं इस दृष्टिकोण का उपयोग उन सामाजिक स्थितियों तक सीमित है जो अपेक्षाकृत सरल और स्थिर हों। जटिल परिस्थितियों और गतिशील राजनीतिक प्रक्रियाओं की व्याख्या करने में इससे अधिक सहायता नहीं मिलती। यद्यपि यह प्रणाली विशिष्ट दृष्टिकोणों का अच्छी तरह विद्वेषण करती है और माप-जोख करती है, तथापि वह हमें यह समझने में कोई सहायता नहीं देती कि ये दृष्टिकोण कैसे बने और किस प्रकार वे प्रभावशाली वैचारिकी (ideology) का रूप धारण कर लेते हैं<sup>3</sup>।

मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण बुद्धि और विवेक को अरने ऊँचे पद से हटाकर मानव स्वभाव के बुद्धि-विरोधी तत्वों की प्रधानता देता है। अतः यह रचनात्मक सिद्धांत निर्मित करने में असफल रहा है।

### आनुभविक-वैज्ञानिक दृष्टिकोण

शासन के प्रति हमारे नए वैज्ञानिक दृष्टिकोण के कारण आनुभविक-प्रणाली का अधिक प्रयोग होने लगा है। इसके अंतर्गत हम मानव समस्याओं और प्रक्रियाओं का इस प्रकार अध्ययन करते हैं कि अपने काम लायक कुछ बुनियादी राजनीतिक सिद्धान्तों की खोज कर सकें। आनुभविक-वैज्ञानिक प्रणाली ने निरीक्षण, परवेक्षण, सख्यात्मक माप जोख आदि उपकरणों के प्रयोग करने की प्रवृत्ति सांख्यिकीशास्त्र, मनोविज्ञान और मानव विज्ञान से ग्रहण की है<sup>4</sup>।

प्रचलित फंक्शन यह है कि तथ्यों और मूल्यों में स्पष्ट विभेद किया जाए। तर्कनिष्ठ व्यवहारवादी विद्वान् (logical positivists) तत्त्वशास्त्र से दूर रहने का दावा करते हैं और अनुभव पर भरोसा रखते हैं<sup>5</sup>। राश्ट्रम ने इससे मिलते-

1 F. M. Watkins in *Approaches to the Study of Politics*, १४ 151.

2 वही, १४ 152.

3 वही, १४ 153.

4 रोबो, उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 8.

5 बाल्डो का उपर्युक्त लेख, पृष्ठ 103

जुलते 'संस्थात्मक दृष्टिकोण' की चर्चा की है। इसमें यथावत् अवलोकन किया जाता है और परिकल्पना (hypothesis), अनुमान, जाँच और सामान्यीकरण, कार्य-कारण संबंध के विश्लेषण आदि प्रक्रियाओं का, जो प्राणिशास्त्र, चिकित्सा-शास्त्र, रसायनशास्त्र अथवा भौतिकशास्त्र में काम आती हैं, प्रयोग होता है<sup>1</sup>। राब्सन के अनुसार इस दृष्टिकोण को सिडनी और वीट्रिस वैंस ने, जिन्होंने 'लन्दन स्कूल ऑफ इकनोमिक्स और पोलिटिकल साइन्स' की स्थापना की, ग्रिनेन में लोकप्रिय बनाया<sup>2</sup>। अब इसे शासन और प्रशासन के अध्ययन के लिए एक आवश्यक प्रणाली माना जाता है। इस दृष्टिकोण से सांख्यिकी प्रणाली का घनिष्ठ संबंध है। वीट्रिस वैंस के अनुसार हम 'अवलोकन' और 'प्रयोग' द्वारा जो निष्कर्ष निकालते हैं सांख्यिकी तथ्यों द्वारा उनकी जाँच करना और फिर उनकी सीमा निर्धारित करना आवश्यक है<sup>3</sup>।

जुविनेल का कहना है कि तथ्यों मात्र से ज्ञान नहीं बनता, उन्हें सजोना पड़ता है और सजोने में उनकी विविधता में सामान्य सिद्धांत खोजने होते हैं। ये सिद्धांत हम तथ्यों को एकत्रित करने में सहायता देते हैं। इन तथ्यों के आधार पर हमें अपने सिद्धांतों में कुछ परिवर्तन करने पड़ते हैं। इस प्रकार, हम एक साधारण सिद्धांत से चलकर जटिलता से भरे हुए सिद्धांत पर पहुँचते हैं, और यह जटिल सिद्धांत तथ्यों को समझने और उनकी व्याख्या करने में ठीक-ठीक काम देते हैं। उसे इसका दुख है कि राजनीति विज्ञान में आदर्शात्मक सिद्धांत तो बहुत हैं किंतु तथ्यों पर आधारित और जाँचे हुए निर्धारित सिद्धांत बहुत कम हैं<sup>4</sup>। फिर भी, राजनीति के यथार्थवादी ज्ञान के विकसित होने की अच्छी संभावना है<sup>5</sup>। वह स्वीकार करता है कि इस प्रकार के ज्ञान में भी कुछ दोष हो सकते हैं। उदाहरणार्थ, राजनीतिक व्यवहार की अनिश्चित संभावनाएँ इसकी पकड़ में नहीं आती<sup>6</sup>। किंतु वाल्डो के अनुसार, इसमें एक बुनियादी कमी है। जिस मूल्य विहीन विज्ञान की यह कल्पना करता है, वह एक मृगतृष्णा है। वस्तुतः बिना 'मूल्यों' की धारणा के शोध-कार्य रूपहीन और खोखला हो जाता है। सच तो यह है कि विचारकों के कुछ न कुछ मूल्य होते हैं। अब एक लेखक से केवल यही आशा की जा सकती है कि वह अपने मूल्यांकन के दृष्टिकोण को स्पष्ट

1 *Contemporary Political Science*, पृष्ठ 306

2 वही, पृष्ठ 307.

3 Beatrice Webb, *My Apprenticeship*, लन्दन, 1926, पृष्ठ 340

4 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 30-31.

5 गुनना कीनिए रोडी के उपर्युक्त ग्रंथ में, पृष्ठ 8

6 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 101-106 और 111.

व्यक्त कर दे ।

नामैन जैकोब्सन, जो कि ज्ञानवाद और नीतिवाद दोनों का विरोधी है, कहता है कि इन दोनों ही पक्षों में कट्टरपथी लोग हैं । उसके अनुसार, कुछ हद तक राजनीति सिद्धांत राजनीतिक प्रज्ञान की खोज में प्रयुक्त होने वाली तकनीक के प्रति सांपरवाह होता है । किंतु उसमें सार्वजनिक हितों के प्रति जागरूकता अवश्य होनी चाहिए । ज्ञान की प्राप्ति बहुत कुछ जागरूकता और अंतर्दृष्टि पर निर्भर होती है । इसके लिए महत्त्वपूर्ण विचारों को भेदमूलक बुद्धि की छतनी से निकालना होता है । वस्तुतः विज्ञानवाद का अनुयायी भी मानवता को नहीं छोड़ सकता<sup>1</sup> ।

**निष्कर्ष**

हम विभिन्न प्रणालियों और दृष्टियों के गुणों और दोषों पर विचार कर चुके हैं । आज सबसे बड़ा विरोध राजनीति विज्ञान की परम्परागत प्रणालियों और दृष्टिकोणों को मानने वालों और आनुमयिक वैज्ञानिकों में है । इस संवध में कुछ अधिक न कहकर हम केवल योग्यों की इस उक्ति को दुहराना चाहते हैं कि समकालीन राजनीति विज्ञान के दृष्टिकोण, रीतिविधान और उद्देश्यों में एकरूपता नहीं है<sup>2</sup> ।



1 वही, पृष्ठ 117-124.

2 वही, पृष्ठ 68.

## राजनीति-विज्ञान और संबंधित अध्ययन

समस्त राजनीति-विज्ञान का सबसे बड़ा गुण उसकी विनम्रता है। अन्य ज्ञानों से शिक्षा लेने की तत्परता और अन्य सहयोगी विज्ञानों के समुल्ल अंतिम और निश्चयात्मक सिद्धांत बनाने का दावा न करना, राजनीति-विज्ञान की जीवनशक्ति और उसके उन्नत विकास का प्रमाण है।

—काल्टन ब्लीमर रौडी

एक नया संश्लेषणात्मक संबंध—उन्नीसवीं शताब्दी में सामाजिक विज्ञानों को दर्शनशास्त्र से मुक्ति मिली और वे स्वतंत्र रूप से विकसित होने लगे। निरंतर वर्धमान तथ्यों से इसमें सहायता मिली। ओगुस्त कौम्ट का एक व्यापक सामाजिक विज्ञान बनाने का प्रयास विद्वानों को पसंद नहीं आया। उनके मतानुसार सामाजिक गतिविधियों और कार्यकलापों का क्षेत्र इतना व्यापक है और उनका स्वरूप इतना जटिल है कि कोई एक व्यक्ति अथवा ज्ञान इन समस्त बातों का विश्लेषण और व्याख्या नहीं कर सकता। अतएव अध्ययन की सुगमता की दृष्टि से यह आवश्यक हो गया कि मानव समाज के जीवन के विभिन्न पहलुओं पर विभिन्न सामाजिक विज्ञान स्वतंत्रतापूर्वक विचार करें<sup>1</sup>। इस प्रकार, राजनीतिक कार्यकलाप और गतिविधियों का अध्ययन इतिहास और दर्शन के अध्ययन से प्रेरित हो गया और स्वतंत्र रूप में राजनीति-विज्ञान का जन्म हुआ।

बीसवीं शताब्दी के द्वितीय चतुर्थांश में सामाजिक विज्ञानों के विशिष्टीकरण से उत्पन्न दोष दृष्टिगत होने लगे। अनेक विचारक यह समझने लगे कि मनुष्य के सामाजिक कार्यों को विभक्त करके उपयोगितापूर्वक उनका अध्ययन नहीं किया जा सकता। उदाहरण के लिए, मनुष्य के राजनीतिक विचारों और

1 डा० रेनीप्रसाद, उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 2.

व्यवहार को उसके जीवन की भौतिक दशाओं और उसके सामाजिक तथा नैतिक दृष्टिकोण से एकदम पृथक् करके नहीं समझा जा सकता। अतएव, सामाजिक विज्ञान अपने क्षेत्र की व्याख्या करते समय अब सम्पूर्ण सामाजिक जीवन को ध्यान में रखते हैं, यद्यपि उनके अध्ययन का केंद्रबिंदु विशिष्ट और सीमित रहता है। अतः, सामाजिक शास्त्रों के अध्ययन का उद्देश्य समाज में रहने वाले मनुष्यों का अध्ययन है। अतः, राजनीति-विज्ञान जिन घटनाओं और हलचलों का अध्ययन करता है वे अन्य सामाजिक विज्ञानों के बाद-विषय से भिन्न नहीं होतीं। वस्तुतः वह उन्हीं को एक विशिष्ट दृष्टिकोण से देखता है। यद्यपि इन सामाजिक विज्ञानों में प्रमेद बनाए रखने के कई लाभ हैं, तथापि धनः धनः, ये विषय अब एक-दूसरे के समीप आते जा रहे हैं। पुरानी संकीर्णताएँ समाप्त हो रही हैं और सस्तेपणात्मक अध्ययन और अनुसंधान की चर्चा जोरों पर है।

अतः, यह स्पष्ट है कि अपने स्वतंत्र अस्तित्व की रक्षा करते हुए भी, राजनीति-विज्ञान अन्य सामाजिक विज्ञानों और विषयों से घनिष्ठ रूप से सम्बन्धित है। अब यह विचार बल पकड़ता जा रहा है कि राजनीति-विज्ञान का अध्ययन अन्य सामाजिक विज्ञानों की वृहत् परिधि का पूरा ध्यान रखते हुए ही होना चाहिए।

बूसरों से ग्रहण करने में तत्परता—राजनीति-विज्ञान का सबसे बड़ा गुण मानव-ज्ञान की अन्य शाखाओं के निष्कर्षों को ग्रहण करने की तत्परता है। इतिहास, दर्शन, नीतिशास्त्र और विधिशास्त्र सभी ने राजनीति-विज्ञान के विकास में योग दिया है। १९वीं शताब्दी के मध्य में जब डार्विन ने विकासवादी सिद्धांत का प्रतिपादन किया तो उसका प्रभाव राजनीतिक संस्थाओं के अध्ययन पर भी पड़ा, और उनके विकास का अध्ययन भी विकासवाद को आधार मान कर किया जाने लगा। समाजशास्त्र के उदय के पश्चात् राजनीति-विचारकों ने शासन पर सामाजिक शक्तियों के प्रभाव का अध्ययन करना शुरू कर दिया। राजनीतिक समाजशास्त्र (Political Sociology) एक ऐसी सामाजिक पृष्ठभूमि प्रस्तुत करता है जिसके प्रकाश में राजनीतिक अध्ययन अधिक अर्थपूर्ण बन जाता है। समाजवादी और साम्यवादी विचारधारा के प्रभाव में आकर आर्थिक तत्त्वों, शक्तियों और प्रवृत्तियों पर समुचित ध्यान दिया जाने लगा है और इनसे उत्पन्न राजनीतिक समस्याओं पर भी<sup>१</sup>। राजनीतिक व्यवहार पर प्रभाव डालने वाले अन्य सामाजिक तत्त्वों का भी गंभीर अध्ययन किया जा रहा है। उधर सामाजिक मनोविज्ञान के विकास के फलस्वरूप राजनीति-विज्ञान में एक नये दृष्टिकोण का जन्म हुआ है जो राजनीतिक व्यवहार का अध्ययन मनोवैज्ञानिक

१ देखिए रोही का उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ ४.

दृष्टिकोण से करता है। सांख्यिकीशास्त्र ने हमें माप जोख के उपकरण और सव्यात्मक विश्लेषण की विधि सुझाई है। सामाजिक मानवशास्त्र (Social Anthropology) ने औपनिवेशिक प्रशासन की समस्याओं और उनके आचरणों को समझने में सहायता दी है। साथ ही, वह हमें जाति-भेद और रंग-भेद से उत्पन्न झगड़ों, अंतर्राष्ट्रीय संगठन की समस्याओं, नवविकसित देशों की समस्याओं और आप्रवास तथा उत्प्रवास के प्रश्नों को समझने और सुलझाने में सहायता देता है<sup>1</sup>। भूगोल के अंतर्गत भू-राजनीति (Geopolitics) नामक राजनीति-विज्ञान की एक नई शाखा बन गई है जो अंतर्राष्ट्रीय संबंधों को समझने में अत्यंत सहायक होती है।

जो ज्ञान राजनीति-शास्त्र के अध्ययन में विशेष रूप से सहायक होते हैं उनमें अर्थशास्त्र, विधिशास्त्र, इतिहास और समाजशास्त्र प्रमुख हैं। रामसन के अनुसार अन्य विषयों को हम ऐसे उपकरण मान सकते हैं जो हमारे विषय के विभिन्न पहलुओं को समझने में अत्यंत सहायक होते हैं। ऐसे विषयों में वह सांख्यिकी-शास्त्र, दर्शनशास्त्र, तर्कशास्त्र और अर्थ-विज्ञान को सम्मिलित करता है।

**राजनीति विज्ञान और समाजशास्त्र**—समाजशास्त्र अपेक्षाकृत एक नया विषय है। इसका जन्मदाता औगुस्त कोम्ट था। कोम्ट इसे एक व्यापक सामाजिक विज्ञान बनाना चाहता था जिसमें उसे सफलता नहीं मिली और समाजशास्त्र एक सामान्य सामाजिक विज्ञान बन कर रह गया है। डा० बेनीप्रसाद के मतानुसार, यह सामाजिक विकास और संगठन को अध्ययन करने वाला एक बुनियादी विज्ञान है जो समाज की उत्पत्ति और विकास, उसकी व्यवस्था और कार्यों का अध्ययन करता है<sup>2</sup>।

राजनीति-शास्त्र और समाजशास्त्र दो स्वतंत्र सामाजिक विज्ञान हैं तथापि वे अन्योन्याश्रित हैं। उनके विभेद और अन्योन्याश्रिता संबंधी मुख्य बातें ये हैं: सर्वप्रथम, समाजशास्त्र का क्षेत्र अधिक व्यापक है। वह समाज का एक सामान्य और व्यापक विज्ञान है। 'राज्य' जो राजनीतिशास्त्रियों के लिए महत्वपूर्ण है, इसके लिए केवल एक सामाजिक उपउत्पन्न-मान है। समाजशास्त्र के अध्ययन की सामग्री में समस्त सामाजिक संस्थाओं की उत्पत्ति और उनके स्वरूप आ जाते हैं, और राज्य इसमें एक है<sup>3</sup>। इसके विपरीत राजनीतिशास्त्र समाज में

1 देखिए रामसन का उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 59.

2 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 3.

3 देखिए *Twentieth Century Political Thought*, 1948, में हैरी एमर बार्न्स का लेख जिसके सम्पादक जोसेफ एम० राउसैक हैं, पृष्ठ 37.

समूह और शक्ति से संबंधित बातों का गंभीर अध्ययन करता है। दूसरे, समाजशास्त्र संगठित समाज और समाज के प्रारम्भिक रूपों का भी अध्ययन करता है जिनमें राजनीतिक और अराजनीतिक सभी पहलू सम्मिलित हैं। प्रत्यक्ष रूप में राजनीति विज्ञान का इस अध्ययन से कोई संबंध नहीं है, लेकिन समाज की उत्पत्ति और विकास के संबंध में वह समाजशास्त्र द्वारा निकाले गए निष्कर्षों सहज स्वीकार कर लेता है<sup>1</sup>। इसी प्रकार, राजनीतिक शक्ति और सत्ता की उत्पत्ति के संबंध में भी वह समाजशास्त्र से तथ्य और विचार ग्रहण कर लेता है। दूसरी ओर, समाजशास्त्र भी राज्य के संगठन और कार्यों के संबंध में राजनीति-विज्ञान से तथ्य और विचार एकत्रित करता है। इस प्रकार, ये दोनों सामाजिक विज्ञान एक दूसरे को सहयोग देते हैं।

**राजनीति विज्ञान और इतिहास**—राजनीति विज्ञान के लिए इतिहास का समुचित ज्ञान अत्यंत आवश्यक है। इतिहास बीती घटनाओं का एक रिकॉर्ड है। वह हमें बताता है कि 'जैसी भी स्थिति है' वह ऐसी कैसे हो गई। एक अर्थ में, इतिहास मनुष्य के कार्यों की एक गाथा है अथवा यह उसके प्रयत्नों, सफलताओं और असफलताओं की कथा है। इस दृष्टि से, इतिहास मानव अनुभवों का एक खजाना प्रतीत होता है। व्यापक अर्थ में, हम इसे मानव सम्प्रदाय की कहानी कह सकते हैं।

राजनीति-विज्ञान का इतिहास से अत्यंत घनिष्ठ संबंध है। जैसा कि प्रो० सीले ने कहा है, राजनीति-विज्ञान पर दिया जाने वाला भाषण वस्तुतः इतिहास पर एक भाषण होता है। उसके अनुसार, राजनीति-विज्ञान इतिहास से भिन्न नहीं, बल्कि सतत है। सन् १८८५ ई० में, अपने विचार व्यक्त करते हुए उसने घोषणा की कि जो तथ्य अब तक इतिहासकारों की निर्विवाद सम्पत्ति बन रहे हैं, उन्हें धीरे-धीरे एक नया विज्ञान अपने में समावेश कर लेगा और यह विज्ञान 'राजनीति विज्ञान' होगा<sup>2</sup>। कहने की आवश्यकता नहीं कि सीले की यह प्रत्याशा पूरी नहीं हुई और इस बात की कोई संभावना भी नहीं है कि इतिहास कभी पूर्णतः राजनीति-विज्ञान में विलीन हो जाएगा। फीमैन ने भी एक बार घोषणा की थी कि 'इतिहास' धीरी राजनीति है और 'राजनीति' वर्तमान

1 देखिए उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 37. गिडिंग्स के अनुसार, बिना समाज-शास्त्र के ज्ञान के किसी को राजनीति-विज्ञान पढ़ाना वैसा ही होगा जैसा बिना ग्यूलन के 'गति-सिद्धांत' जानने वाले व्यक्ति को खगोल-विज्ञान या उष्मागतिक विज्ञान की शिक्षा देना।

2 देखिए उसका उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 4, 12-13.

इतिहास है। निश्चय ही, फ्रीमन ने राजनीति विज्ञान के स्वरूप को समझने में भूल की। वस्तुतः समस्त इतिहास बीती राजनीति नहीं है; उसका एक बड़ा भाग राजनीति-विज्ञान के क्षेत्र के बाहर है। जैसा कि सीवौक ने बताया, राजनीति विज्ञान का इतिहास के विस्तृत वर्णनात्मक पहलू से कोई संबंध नहीं है, केवल तथ्यों को सग्रह करने में इसकी कोई रुचि नहीं है, इतिहास के सैनिक, व्यापारिक या आर्थिक पहलू में भी इसकी विशेष रुचि नहीं है, राजनीति-विज्ञान के लिए इतिहास का महत्त्व केवल उसी सीमा तक है, जहाँ तक कि वह 'संगठित समाज में नियंत्रण' के विकास और राज्य के स्वरूप पर प्रकाश डालता है। इस प्रकार, अपने अध्ययन की सामग्री प्राप्त करने के लिए 'राजनीति विज्ञान' को इतिहास की सारण लेनी पड़ती है। लेकिन इसके तथ्यों का सग्रह चयनात्मक होता है और उन तथ्यों को यह एक विशेष दृष्टिकोण से समन्वित करता है। अतएव, इतिहास का कुछ अंश ही राजनीति विज्ञान का भाग बन सकता है। दूसरी ओर, सम्पूर्ण राजनीति विज्ञान 'बालू इतिहास' नहीं है। उदाहरण के लिए, यद्यपि 'समाज के संगठन और शक्ति संबंधी राजनीतिक विकास' का अध्ययन इतिहास के प्रवाहों और दिशाओं को समझने में विशेष सहायता दे सकते हैं, तथापि वह उसका केवल एक अंश बनकर नहीं रह सकता। यह मानना होगा कि बीती घटनाओं के रिकॉर्ड के रूप में इतिहास का विशेष महत्त्व नहीं है और बिना ऐतिहासिक पृष्ठभूमि को समझे राजनीति-विज्ञान भी सारहीन हो जाता है। तथापि, ये दोनों ज्ञान कभी एकरूप नहीं बन सकते हैं। इतिहास का अध्ययन प्रधानतः तिथिक्रम पर निर्भर होता है जबकि राजनीति का अध्ययन आयमनात्मक और परवर्ती होता है। इन दोनों का क्षेत्र भी भिन्न है। इतिहास अधिक व्यापक है और उसमें राजनीति तथा संविधानी विकास के अतिरिक्त और भी बातें सम्मिलित हैं। अपेक्षाकृत, राजनीति विज्ञान का क्षेत्र सीमित है, किन्तु इस सीमित क्षेत्र में वह गहराई के साथ अध्ययन करता है। 'राजनीति विज्ञान' का एक आदर्शक (normative) पहलू भी है। वह लोक कल्याण की दृष्टि से अपने लक्ष्य स्थिर करता है और उनकी पूर्ति के साधनों और उपायों पर भी विचार करता है। इतिहास से हमें इस प्रकार के लक्ष्य स्थिर करने में विशेष सहायता प्राप्त नहीं होती। वस्तुतः प्रत्येक पीढ़ी की अपनी भिन्न राजनीतिक समस्याएँ होती हैं जिनको सुलझाने में बीते युगों की घटनाएँ और अनुभव बहुत थोड़ी सीमा तक ही सहायक होते हैं। इस प्रकार, इतिहास के अध्ययन से जिन व्यावहारिक सबधानुमानों को हम ग्रहण कर पाते



हैं वे बहुत अनिश्चित ढंग के होते हैं।

यद्यपि राजनीति-विज्ञान और इतिहास में भेद है, तथापि वे एक-दूसरे को सहयोग देने वाले और एक अर्थ में पूरक हैं। जैसा लीकी ने कहा है, बिना इतिहास के राजनीति-विज्ञान का अस्तित्व ही न होता, क्योंकि राजनीति-विज्ञान को अपने भवन को निर्मित करने के लिए इतिहास ही सामग्री प्रदान करता है<sup>1</sup>। राजनीतिक विचारों का इतिहास राजनीति-विज्ञान का एक अभिन्न अंग है; लेकिन प्राचीन युग के विचार उभी कास की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि में बलीभाँति समझे जा सकते हैं। यदि राजनीति-विज्ञान का अध्ययन इतिहास की सहायता से नहीं किया जाएगा तो राजनीति की रूपरेखा एक उलझे हुए रूप में हमारे सम्मुख प्रस्तुत होगी। उदाहरण के लिए 'प्लेटो और अरस्तू के राजनीतिक विचारों को समझने के लिए प्राचीन यूनान की ऐतिहासिक अवस्था को समझना अत्यंत आवश्यक है। यही बात अन्य कालों के लिए भी लागू होती है। राजनीतिक संस्थाओं के अध्ययन में भी उनके ऐतिहासिक विकास की पृष्ठभूमि बहुत काम आती है। रामसन ने उचित ही कहा है कि किसी विदेशी सविधान का अध्ययन करने के लिए अथवा उसकी परराष्ट्रनीति समझने के लिए हमें उस देश के ऐतिहासिक विकास को भी जानना चाहिए जिसके प्रकाश में हम उसकी संस्थाओं अथवा नीति का उचित मूल्यांकन कर सकें<sup>2</sup>।

एक अर्थ में, राजनीति-विज्ञान के सिद्धांत इतिहास के तथ्यों द्वारा प्राप्त निष्कर्ष मात्र हैं। माक्यावेनी वह प्रथम विचारक था जिसने पिछले अनुभवों का अध्ययन कर समकालीन नीति निर्धारित करने में त्रियात्मक सहयोग दिया। इसी प्रकार मोटेस्म्यु ने भी अपने अर्थों के समर्थन में ऐतिहासिक पूर्व-दृष्टांतों का उपयोग किया। जेम्स ब्राह्स तुलनात्मक इतिहास के एक ऐसे विद्वान् थे, जिन्होंने राजनीति-विज्ञान के अध्ययन में महत्वपूर्ण योग दिया। जैसा सार्ड एक्टन ने कहा है, इतिहास की धारा 'राजनीति के विज्ञान' को स्वर्णकणों के सहा जमा कर जाती है, और हम प्रस्तुत 'राजनीतिक' स्थिति को सुव्यवस्थित करने में इसका उपयोग करते हैं। सम्भवतः इसी कारण विलोबी ने इतिहास को 'राजनीति विज्ञान का तृतीय परिमाण' (dimension) बताया है<sup>3</sup>।

यह आदान-प्रदान एकपक्षीय नहीं है। यदि इतिहास कुछ देता है तो वह

1 उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 7-10.

2 उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 6.

3 उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 57.

4 उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 5.

ग्रहण भी करता है, और राजनीति-विज्ञान से ग्रहण किए बिना वह अपेक्षाकृत निर्धन हो जाएगा। राजनीति-विज्ञान से घटनाओं के विवेचन और व्याख्या के लिए इतिहास को एक दृष्टिकोण प्राप्त होता है। तथ्यों का स्वयं अपने में एक सीमित महत्त्व होता है; उनमें अतर्निहित सत्य का उद्घाटन करने के लिए राजनीति-विज्ञान की सहायता अपेक्षित है। लीकौक के अनुसार, एक अतर्निहित राजनीति-विज्ञान के अभाव में इतिहास का सारा महत्त्व नष्ट हो जाएगा<sup>1</sup>। उपर्युक्त बातों को ध्यान में रखते हुए हम क्यों न सीसे की यह बात मान लें कि 'बिना राजनीति-विज्ञान के इतिहास का अध्ययन अपूर्ण तथा खंडित है और, दूसरी ओर, बिना इतिहास के राजनीति-विज्ञान खोखला और निराधार है' — अथवा अन्य शब्दों में

‘बिना राजनीति-विज्ञान के इतिहास फलहीन है,

बिना इतिहास के राजनीति-विज्ञान मूलहीन है’<sup>2</sup>।

यजिस के अनुसार, उन्हें पृथक् कर दीजिए तो उनमें से एक यदि छव नहीं होगा तो अपन अवश्य हो जाएगा और दूसरा मृग-मारीचका बनकर रह जाएगा।

**राजनीति विज्ञान और अर्थशास्त्र**—अर्थशास्त्र वह सामाजिक विज्ञान है जो सम्पत्ति अथवा आर्थिक कल्याण से संबंधित मानव कार्य कलापों का अध्ययन करता है। राजनीति-विज्ञान का अर्थशास्त्र से घनिष्ठ संबंध है। आधुनिक अर्थशास्त्र वस्तुतः पुराने ‘राज्य के लिए आय एकत्रित करने वाले ज्ञान’ से विकसित हुआ जिसे पहले ‘राजनीतिक अर्थ-व्यवस्था’ (पोलिटिकल इकोनोमी) कहते थे। अब अर्थशास्त्र ने बहुत उन्नति कर ली है और ‘राजवित्त’ अर्थशास्त्र का एक विभाग-मान रह गया है। तथापि इन दोनों सामाजिक-विज्ञानों का निकट संबंध है। डा० बेनीप्रसाद के अनुसार राजनीति-विज्ञान को अर्थशास्त्र से अलग करने से वह खंडित हो जायगा<sup>3</sup>। अप्रैल सन् 1952 ई० में, यूनेस्को के उत्त्वावधान में संयोजित कैम्ब्रिज राउंड टेबिल ने सिफारिश की कि राजनीति के किसी भी सुगठित पाठ्यक्रम में अर्थशास्त्र को अनिवार्य रूप से सम्बद्ध होना चाहिए<sup>4</sup>। दूसरी ओर, अर्थशास्त्र के शिक्षकों और चिंतकों ने भी अपनी यूनेस्को की रिपोर्ट में यह मत प्रकट किया कि अर्थशास्त्र के पाठ्यक्रम से राजनीति के

1 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 6.

2 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 4.

3 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 3.

4 रामन, उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 55.

सिद्धांतों और सस्याआ का अध्ययन अवश्य सम्मिलित होना चाहिए<sup>1</sup>।

आधुनिक जटिल जीवन में राजनीतिक समस्याएँ, और कुछ राजनीतिक सिद्धांत भी, अर्थशास्त्र से इतने सम्बद्ध हो गए हैं कि राजनीति के विद्यार्थी का अर्थशास्त्र के मूल सिद्धांतों से परिचय अनिवार्य हो गया है। कार्ल मार्क्स ने राजनीतिक जीवन पर आर्थिक प्रक्रियाओं के प्रभाव का धर्मपूर्वक गवेषण किया। उसके पूर्ववर्ती अनुसंधाताओं में प्लेटो और अरस्तू फिजिओक्रेट्स और एडम स्मिथ के नाम उल्लेखनीय हैं। समवासीन राजनीतिशास्त्री आर्थिक जीवन के दो रूपा का अध्ययन कर सकते हैं (1) आर्थिक संगठन और उसके सम्भाव्य प्रभावों का अध्ययन, और (2) इस संगठन के अतिरिक्त प्रयोजनों का अध्ययन। यदि आर्थिक प्रयोजन (motive) शक्तिशाली हो तो राजनीतिक समस्याओं को उसकी प्रक्रियाओं का आदर करने व लिए विवक्षित होना पड़ता है<sup>2</sup>। उदाहरण के लिए प्रदाय (supply) में व्यवधान पड़ जाने से सामाजिक जीवन को गहरी क्षति पहुँचती है। अतएव उन्नीसवीं शताब्दी के अन्तिम दशक से राज्य ने उत्पादन के ढंग और अवस्था एवं उनमें उत्पन्न सबंधों के राजनीतिक प्रभावों के अध्ययन पर विशेष रूप से ध्यान देना प्रारम्भ कर दिया है। तभी से राज्य के उचित कार्यक्षेत्र का प्रश्न अत्यंत महत्वपूर्ण बन गया है। यह प्रश्न जितना आर्थिक है, उतना ही राजनीतिक। इसी प्रकार राज्य के उद्देश्यों और कार्यों में संबंधित अनेक विचारधाराओं के महत्वपूर्ण आर्थिक पहलू और प्रभाव होते हैं।

जनता भी अब जाग्रत हो चुकी है, विशेषतः इस कारण कि लोकतंत्रीय प्रक्रियाओं के प्रचलित रहने से समय समय पर सार्वजनिक चुनाव कराने पड़ते हैं। नागरिक अब यह नहीं मानते कि वर्तमान सामाजिक आर्थिक ढाँचा ईश्वर-प्रणीत है। वे यह समझने लगे हैं कि इस व्यवस्था के प्रमुख दोष सम्पत्ति के विषम वितरण के कारण हैं, जिससे कुछ लोग धनी होते हैं और अधिकतर निर्धन। आज नागरिक यह आशा करते हैं कि शासन और राजनीति-प्रक्रियाएँ इन विषमताओं को दूर करने का प्रयत्न करेंगी और अब इस व्यवस्था की अच्छाई अथवा बुराई का निर्णय भी इसी आधार पर किया जाता है कि इस कार्य में उसे कितनी सफलता मिली है आज जनता आर्थिक उन्नति एवं कल्याण के लिए तानाधित है<sup>3</sup> और आर्थिक मामलों की ओर बहुत अधिक ध्यान दिया

1 वही

2 देखिए Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Governments*, लन्दन, 1932, पृष्ठ 35 और 37

3 वही, पृष्ठ 34

जाने लगा है। अतः राजनीति विज्ञान में आर्थिक समानता, न्यूनतम आय, अवसर की समानता, औद्योगिक लोकतन्त्र, वृत्तिमूलक प्रतिनिधित्व, उत्पादन और वितरण के साधनों और उपकरणों का राष्ट्रीयकरण, प्रचुरता और समृद्धि के हेतु लोकतन्त्रीय आयोजन, प्रबंध में श्रमिकों का योग, विटले काउंसिल, औद्योगिक न्यायाधिकरण (tribunal) आदिकी विशेष चर्चा होने लगी है। आज का विवेकशील नागरिक राजनीतिक सस्थाओं और उनकी प्रक्रियाओं का मूल्यांकन इस दृष्टि का करना चाहता है कि उसने भीतिक कल्याण में क्या वहाँ तक योग देती हैं। 'कल्याणकारी राज्य' की संकल्पना जनता की बढ़ती हुई प्रत्याशाओं का प्रतीक है, यद्यपि केवल बहुत छोटे राज्य लोक-कल्याण की ओर अग्रसर हो सके हैं।

इसमें कोई सन्देह नहीं कि आर्थिक संगठन राजनीतिक कार्यवलाप और सस्थाओं को बहुत प्रभावित करते हैं, और नागरिक उनकी उपेक्षा नहीं कर सकते। राज्य भी कानून और राज्यादेशों द्वारा आर्थिक जीवन को नियंत्रित करता है। वर्ग-हिता का ध्यान रखा जाता है और सामाजिक हित के नाम पर इनमें समन्वय स्थापित करने की चप्टा की जाती है। विभिन्न आर्थिक समूहों के हितों में पारस्परिक विरोध का कारण राजनीतिक तनाव पैदा हो जाते हैं और राज्य इन्हें दबाने का भरसक प्रयत्न करता है। समाज के वर्तमान आर्थिक संगठन के सुनिपादी ढाँचे ने अतर्गत ही प्रायः यह ऐसा करता है। एक विवेकशील और संवेदनशील कार्यकर्ता अथवा बुद्धिजीवी के मन में सामाजिक अन्याय के प्रति बिद्रोह की भावना का होना स्वाभाविक है। वह देखता है कि दुनिया आगे बढ़ती जा रही है और उसके गुणों की कोई-कदर नहीं करता। वह जानता है कि उसके बच्चों में चाहे असाधारण योग्यता भले ही हो, साधारण बुद्धि वाले व्यक्ति अपने पत्रिक अधिकार के दावे से बिना विशेष परिश्रम अथवा यत्न किए ऊँचे चढ़ते चले जाएँगे जबकि उसके बच्चों को आगे बढ़ने के अवसर नहीं मिलेंगे। कोई आश्चर्य नहीं यदि यह देखकर उसमें प्रातिपत्ती प्रवृत्तियाँ पैदा हों। यदि अन्य बातों ने उसमें पहले से ही समाजवादी आदर्शों के प्रति मुकाब पैदा न भी किया हो तो भी यह अन्याय देखकर उसके मन में कामना होगी कि जैसे भी हो इन व्यवस्था से छुटकारा पाया जाए, और वह किसी ऐसे दल का अनुयायी बनने के लिए उद्यत हो जाएगा जो उसे विद्वत्ता दिना दे कि उसका जीवन बहुत धीम्र सम्पन्न और सुखमय बन सकेगा। इससे अनिश्चित, जब श्रमिक अपनी निर्बल दना की अपने मालिक की शक्ति के साथ तुलना करता है और सोचता है कि उसके मालिक की यह स्थिति कैसे प्राप्त हुई और उसकी शक्ति का वास्तविक आधार क्या है तो उसके मन में सामाजिक

व्यवस्था के प्रति विद्रोह यमक उठता है<sup>1</sup>। यह एक ऐसा ससार बनाना चाहता है जिसमें उन्नति केवल गुणों पर अवलम्बित हो और सभी व्यक्तियों को समान अवसर मिलें। इसी प्रकार की भावनाएँ और विचार वर्ग-संघर्ष के इतिहास में भी अतिरिक्त हैं। वस्तुतः शिक्षा और सस्कृति पर भी आर्थिक व्यवस्था की प्रतिक्रिया होती है।

कानून पर आधारित आधुनिक अर्थव्यवस्था लोगों में असंतोष को जन्म देती है और इसका प्रदर्शन हड़ताल आदि रूपों में होता है। इस सामाजिक विचार-भेद को प्रवृत्त करने अथवा उन पर रोक लगाने के लिए राजनीतिक संस्थाएँ बनाई जाती हैं जो वर्तमान सम्पत्ति, उत्तराधिकार के कानूनों और कर-व्यवस्था का समर्थन और उनकी रक्षा करती हैं। अब राज्य उद्योग और आर्थिक वितरण की व्यवस्था पर बाधों नियंत्रण करने लगा है, और राजनीतिक विज्ञान का सबसे अधिक विवादास्पद प्रश्न भी आज यही है कि आर्थिक मामलों में राज्य का किस रूप में और कितना नियंत्रण हो<sup>2</sup>?

राजनीति विज्ञान में आर्थिक प्रश्नों और समस्याओं का स्थान अब स्पष्ट हो गया होगा। विलियम ऐट्लिंगर का सुभाव है कि पाठ्य-क्रमों और विचार-गोष्ठियों के द्वारा अर्थशास्त्र और राजनीति विज्ञान में समाकलन (Integration) होना चाहिए<sup>3</sup>।

राजनीति विज्ञान और नीतिशास्त्र—नीतिशास्त्र (Ethics) का सन्ध मनुष्य आचरण से है और यह हमें 'उचित' तथा 'अनुचित' का बोध कराता है। यह हम बताता है कि हम कबो 'उचित' कार्य करने चाहिए और कबो 'अनुचित' कार्यों से दूर रहना चाहिए। इस प्रकार, यह हमें उचित आचरण की शिक्षा देता है। इसका सबंध नैतिकता से है जो अंतःकरण में निहित है। एक प्रकार से, ये बातें धर्म के क्षेत्र से भी संबंध रखती हैं। किन्तु मनुष्य अनेकानेक धर्मों अथवा पंथों के अनुयायी हैं, और देखा गया है कि बहुधा एक ही मत के अनुयायियों में भी नैतिकता के प्रश्न पर मतभेद हो जाते हैं। अतएव धर्म का स्थान नीति-शास्त्र में नहीं लिया है और अब वही नैतिकता के आधारों की व्याख्या करता है<sup>4</sup>।

राजनीति-विज्ञान और नीतिशास्त्र में घनिष्ठ संबंध है। इस बात का

1 वही, पृष्ठ 42-43

2 वही, पृष्ठ 43 और 46.

3 उपर्युक्त धर्म, पृष्ठ 99.

4 देखिए Herbert Samuel, *Practical Ethics*, सन् 1935, पृष्ठ 7-9.

स्पष्टीकरण कानून और नैतिकता के पारस्परिक संबंधों का अध्ययन करने से हो जाता है। यह दोनों ही प्रारम्भिक सामाजिक जीवन में प्रथाओं के रूप में विकसित हुए। सभ्यता के विकास के साथ उत्पन्न व्यक्तिगत और सामूहिक हितों के संघर्ष के कारण, व्यक्तिगत नैतिकता (अर्थात् अंतरात्मा) ने प्रथाओं का स्थान ग्रहण कर लिया, तथा दूसरी ओर सार्वजनिक नैतिकता के नियम (अर्थात् कानून) बने<sup>1</sup>। तथापि दोनों के संघर्ष अभी भी अत्यंत घनिष्ठ हैं। जब नैतिक विचार व्यापक रूप से प्रसारित हो जाते हैं तो समय पाकर वे ही कानून में परिणत हो जाते हैं, इसके विपरीत जो कानून समाज से मान्यता मिले बिना नैतिक सिद्धांतों को लागू करने की चेष्टा करते हैं, उनको जनता द्वारा मनवाना एक विकट समस्या बन जाती है। यही नहीं, नैतिकता और कानून दोनों में से कोई अचर-अटल नहीं है। नैतिक संहिता परिवर्तित होती रहती है, और बदलते हुए विचारों, नई खोजों और पर्यावरण (environment) में परिवर्तनों के अनुरूप अपने को ढालने का प्रयत्न करती है<sup>2</sup>। अपने सदस्यों को उचित आचरण करने की प्रेरणा देने के लिए समाज के पास जो साधन उपलब्ध हैं, उनमें लोकमत<sup>3</sup> भी एक है, जो राजनीतिशास्त्रियों के लिए विशेष महत्त्व रखता है। राजनीतिक समस्याओं के अध्ययन के नैतिक पहलू या एक अन्य उदाहरण प्राकृत कानून अथवा प्राकृतिक नियम (Laws of Nature) हैं जिनकी चर्चा पाश्चात्य राजनीति दर्शन में लगभग दो सहस्र वर्षों से चल रही है और जिनकी कसौटी पर राज्य के निश्चयात्मक कानूनों या मूलमाकन किया जाता रहा है। 17 वीं शताब्दी में 'सार्वजनिक अंतर्राष्ट्रीय विधि' का उदय भी इस कारण हुआ कि विचारक युद्ध काल में अनायस्य निरपेक्षा और बर्बरता को सीमित करने के लिए साधनों की खोज में थे। नीति शास्त्र के प्रभाव से मानवतावाद का विकास हुआ जो 18 वीं शताब्दी में अपनी चरमसीमा पर पहुँचा। इसी भावना से प्रभावित होकर मोटेस्सु ने लिखा, 'यदि कोई ऐसा कार्य हो जो मेरे देश के लिए हितकर हो किन्तु यूरोप के लिए हानिकारक, अथवा यूरोप के लिए तो लाभदायक हो किन्तु मानव-जाति को हानि पहुँचाने वाला हो, तो मैं ऐसे कार्य को अपराध समझूँगा'<sup>4</sup>। बाद में राष्ट्रवाद की प्रबल धारा ने इस प्रकार को मानवतावादी भावनाओं को कुठित कर दिया, और राष्ट्रीय समूहों में पृथक्ता और सकीर्णता

1 देखिए गैटिल का उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 6.

2 देखिए सैमुअल का उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 132-133

3 यही, पृष्ठ 153.

4 Bernard Croce, *My Philosophy*, 1949, पृष्ठ 154 से उद्धृत।

के भाव बढ़ने लगे (उदाहरणार्थ, “उचित हो या अनुचित, मेरा प्यारा देश” जैसे विचार)। हमारे युग के अव्यवस्थित विचारों का एक कारण यह भी है कि उप राष्ट्रवाद और मानवतावाद में सघर्ष रहता है<sup>1</sup>। यद्यपि हमारे राजनीतिज्ञ सार्वजनिक रूप से राजनीति में नैतिकता अपनाने का परामर्श देते हैं, किंतु व्यवहार में वे ठोक इसके विपरीत आचरण करते हैं। संभवतः वे नैतिकता के आदर्शों और नियमों का पालन करना तो चाहते हैं किंतु ऐसा नहीं कर पाते। नैतिकता और राज्य के प्रति अनुरक्ति में सघर्ष इसलिए उत्पन्न हो जाता है कि अनेक लोग राज्य को अन्य सभी हितों और मूल्यों से ऊपर मानने लगे हैं<sup>2</sup>।

प्राचीन और मध्यकालीन यूरोप में राजनीतिक विचारक नीति-शास्त्र को राजनीति के अध्ययन के लिए एक आवश्यक भूमिका मानते थे। प्लेटो के अनुसार ‘राजनीति’ नीति शास्त्र की एक अंग थी। अरस्तू के कथनानुसार, जो राजनीति को एक सर्वोत्तम एवं सर्वोपरि विज्ञान मानता था, राज्य का उद्देश्य ‘उत्तम जीवन की प्राप्ति’ है। मध्यकालीन यूरोप में धर्म और धर्म-दर्शन राजनीति के अध्ययन पर हावी रहे। आधुनिक युग में भी रूसो से लेकर कान्ट और हेगल के साथ राजनीति सिद्धांत में एक आदर्शवादी विचारधारा का जन्म हुआ जिसने ऑक्सफोर्ड में ग्रीन, ब्रैंडले और बोसाके प्रमुख प्रतिपादक थे। हमारे राष्ट्रपिता महात्मा गांधी सदैव इस बात पर बल देते रहे कि हमारे साधन और साध्य दोनों ही नैतिक होने चाहिए। ऐंस्लिमर के अनुसार, हमारे प्रयोजन की धृच्छाई और ध्येय प्राप्त करने की उत्कट अभिलाषा भी किसी अनैतिक कार्य को नैतिक नहीं बना सकते। हमारे उद्देश्य चाहे जो भी हो, हमें नैतिकता के प्राथमिक नियमों का उल्लंघन नहीं करना चाहिए। इन नियमों का पालन मानव सहकारिता के लिए नितांत आवश्यक है, और सहकारिता के बिना विकास के क्रम में मनुष्य जीवन की रक्षा भी असम्भव हो जाएगी<sup>3</sup>। अतः मानव सम्यता की ज्योति को जगाये रखने के लिए यह अत्यंत आवश्यक है कि हम नैतिकता के साधारण नियमों का पालन करें।

कुछ ऐसे विचारक और लेखक हैं जो नीति-शास्त्र और दर्शनशास्त्र को राजनीति विज्ञान के क्षेत्र में नहीं आने देना चाहते। इस प्रकार के विचार भारत में कौटिल्य ने और यूरोप में माक्यावेली ने प्रकट किए हैं। इन दोनों के अनुसार राजनीतिव शक्ति ही राजनीति अध्ययन का केंद्रबिंदु है। माक्यावेली का कहना था कि शक्ति और छल-कपट राजनीतिक मायनों में महत्वपूर्ण

1 देखिए ऐंस्लिमर का उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 63.

2 वही, पृष्ठ 64

3 वही, पृष्ठ 66

स्थान रखते हैं। उसके अनुसार व्यक्तिगत नैतिकता की बातें राज्य की गति-विधियों पर लागू नहीं की जा सकती। किसी शासक का सबसे बड़ा गुण 'सत्ता' बनाए रखने में सफलता है, भले ही इसके लिए उसे कुछ भी करना पड़े<sup>1</sup>। 19वीं शताब्दी के कुछ विद्वानों ने 'शक्ति' को ही राज्य का आधार माना है। फाइनर के अनुसार कोई भी राज्य, चाहे उससे शासक सत ही क्यों न हो, बिना स्वतंत्रता के स्थापित और संचालित नहीं होता, और न कोई राज्य बल-प्रयोग के बिना चलता ही गया है। सम्भवतः इसी सत्य को समझकर बर्क ने यह आग्रह किया कि हम शासन के आधारों के खण्डन में अनुसंधान न करें<sup>2</sup>। पिछले दिनों, सासर्वल और जुबिनैल जैसे लेखकों ने मांग की है कि एक मूल्यविहीन 'राजनीति का विज्ञान' बनाया जाए। सभी सम्प्रदाय व्यक्ति यह जानते हैं कि सामान्यतः दलबन्दी में नैतिकता का कोई स्थान नहीं होता। सम्भवतः यही कारण है कि कुछ लोग 'राजनीति' शब्द को उपेक्षा और घृणा की दृष्टि से देखते हैं।

राजनीति में 'शक्ति' के महत्त्व को स्वीकार करने के उपरान्त भी राजनीतिक उद्देश्यों के प्रश्न का हल रह जाता है। एक लोकतंत्रीय शासन के अंतर्गत शक्ति के उपयोग की व्याख्या जनसमुदाय के सामान्य हितों के रूप में करनी पड़ती है। लोकमत का समुचित आदर किया जाता है, अथवा उसे प्रभावित करने की चेष्टा की जाती है। अतः यह स्पष्ट है कि राजनीतिक अध्ययन से मूल्यों के प्रश्न को पृथक् नहीं किया जा सकता। अपने आदर्शपरिमित रूप में, राजनीति-विज्ञान, दर्शनशास्त्र, नीतिशास्त्र और धर्म दर्शन से प्रेरणा लेता रहा है। कैटलिन के मतानुसार, राजनीतिज्ञों को नीति शास्त्र से यह सीखना चाहिए कि क्या कार्य उचित हैं, और राजनीति विज्ञान से यह सीखना चाहिए कि अनेकों मार्गों में से कौन-सा मार्ग ग्रहण करना सम्भव है? बिना नीतिशास्त्र के राजनीति-विज्ञान का अध्ययन बालू पर दीवार सड़ी करने की चेष्टा होगी। आइवर ब्राउन के मतानुसार, इन दोनों विषयों का भेद मौलिक नहीं है। उसके शब्दों में, नैतिक सिद्धांत बिना राजनीतिक सिद्धांत के अपूर्ण है, क्योंकि मनुष्य स्वभाव से एक सामाजिक प्राणी है और वह पूर्णतः एकाकी जीवन व्यतीत नहीं कर सकता। बिना नैतिक सिद्धांतों के राजनीति-सिद्धांत अर्थहीन है क्योंकि इसका अध्ययन और परिणाम नुनियारी रूप में हमारे नैतिक मूल्यों और हमारी 'उचित' और 'अनुचित' की धारणाओं पर आधारित है<sup>3</sup>।

1 देखिए Niccolo Machiavelli, *The Prince*, लन्दन, 1952, पृष्ठ 68, 73, 77, 79 (रिकी का रूपान्तर और किंसेट का सम्पादन)।

2 फाइनर का उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 29.

3 देखिए Ivor Brown, *English Political Theory*, लन्दन, 1929, पृष्ठ 2.



सच्ची नैतिकता दूसरों को उपदेश देने में नहीं होती। इसका सबध अपने कार्यों से अधिक है और दूसरों से कम। इतिहास साक्षी है कि लोकमत को भ्रम में डालकर अनेक बार व्यक्तियों, अल्पसंख्यकों और राष्ट्रों को अपराधी घोषित कर दिया गया है जिसके कारण अविश्वास, घृणा और कभी-कभी युद्ध तक की नीव पड़ी है। जटिल मामलों में वैज्ञानिक ढंग से सोच सकने की क्षमता न होने के कारण ही प्रायः ऐसा होता है, लेकिन वैज्ञानिक बनने के लिए हमारी बुद्धि तटस्थ होनी चाहिए। ऐस्तिंगर के अनुसार इसके लिए नैतिक बेधता अपेक्षित है और यदि किसी व्यक्ति का यह मत है कि व्यावहारिक राजनीति अनैतिक होनी है तो उसके लिए इस प्रकार के नैतिक प्रयास और भी अधिक कठिन होते हैं<sup>1</sup>।

**राजनीति विज्ञान और सामाजिक मनोविज्ञान**—कंटलिन के मतानुसार राजनीति विज्ञान के साथ मनोविज्ञान का व्यावहारिक दृष्टि से अत्यंत घनिष्ठ संबंध है। सामाजिक मनोविज्ञान मनुष्य के सामाजिक आचरण का विज्ञान है। यद्यपि यह विषय अभी नया है तथापि इसने सामाजिक विज्ञानों के विकास पर विशेष प्रभाव डाला है। सामान्यतः अब यह माना जाने लगा है कि सामाजिक नियम-बलाप के वैज्ञानिक अध्ययन के लिए मनोवैज्ञानिक आधार नितांत आवश्यक है, मानव-स्वभाव संबंधी मनोवैज्ञानिक तथ्यों के संबंध में हमें पूर्वानुभावी से काम नहीं लेना चाहिए, बल्कि प्रत्यक्ष अवलोकन द्वारा अथवा प्रयोगात्मक विधि से उनकी खोज करनी चाहिए। ऐसा करने से अध्ययन यथार्थवद् और फलदायक बन जायगा। सामाजिक अनुसंधाताओं ने अब इस विचार को मान लिया है, और मानवीय कार्यों की जटिल पहलियों को सुलभाने के लिए वे अब मनो-वैज्ञानिक दृष्टिकोण अपनाते लगे हैं<sup>2</sup>। जब से बैजट ने फिजिक्स और पोलिटिक्स (न्यूयार्क, 1873 ई०) नामक पुस्तक लिखी, राजनीति शास्त्री अध्ययन के मनो-वैज्ञानिक दृष्टिकोण का अधिकाधिक प्रयोग करते रहे हैं। ग्रेहम बैलास की 'ह्यूमन नेचर इन पोलिटिक्स' (तृतीय संस्करण, 1921 ई०) और रिक्स की 'साइकोलोजी एण्ड पोलिटिक्स' (लन्दन, 1923 ई०) इस दिशा में प्रससनीय प्रयास हैं। इस प्रकार, अब सामाजिक मनोवैज्ञानिकों, समाजशास्त्रियों और राजनीतिशास्त्रियों के पारस्परिक सहयोग के द्वार खुल गए हैं<sup>3</sup>।

इन दोनों विज्ञानों के पारस्परिक संबंधों के विषय में ग्रेहम बैलास ने सर्वोत्तम

1 देखिए ऐस्तिंगर का उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 68-69 तथा 62

2 Ernest Barker, *Political Thought in England*, पृष्ठ 148.

3 देखिए टालकाट पार्सन्स, ई० ए० शिस्स और एटवर्ट सी० टालमैन रचित *Towards a General Theory of Action*, 1951.

पथ प्रदर्शन किया। लार्ड ब्राइस ने भी कहा कि राजनीति की जड़ें मनोविज्ञान पर आधारित हैं<sup>1</sup>, किंतु अनेक कारणों से वह स्वयं इस ओर अधिक ध्यान न दे सका। समकालीन लेखकों में हैरोल्ड लासवेल और जॉर्ज वैंटलिन ने एक समाकलित दृष्टिकोण की आवश्यकता पर विशेष बल दिया<sup>2</sup>। लोकतन्त्र के प्रसार और लोकमत के महत्त्व के बढ़ जाने से प्रचार-कार्य की आवश्यकता भी बहुत बढ़ गई है और उसे अब मनोविज्ञान पर आधारित किया जाने लगा है। अतएव राजनीतिशास्त्री अब सामाजिक-मनोवैज्ञानिकों और समाजशास्त्रियों की सहायता से राजनीतिक गतिविधियों के व्यापक क्षेत्र के अनुसंधान में लगे हुए हैं।

सामाजिक-मनोविज्ञान ने राजनीति विज्ञान को महत्वपूर्ण तथ्य प्रदान किए हैं। इसने राजनीतिशास्त्रियों को राजनीतिक आचरण का आनुभविक अध्ययन करने के लिए प्रेरित किया है। साथ ही इसने राजनीतिक विचारकों को इस तथ्य से अवगत करा दिया है कि मनुष्य के अचेतन मन का अध्ययन अति आवश्यक है और उसका अध्ययन करने से हमें ऐसे अविवेकी सत्त्वों का ज्ञान होगा जो मानव व्यवहार को प्रभावित करते हैं। अब यह भी स्पष्ट हो गया है कि यद्यपि मनुष्य में विवेक होता है, तथापि बहुत बार वह बिना सोचे-समझे कार्य कर बैठता है। इस अध्ययन से कुछ हानि भी हुई है। मनुष्यों के पूर्वाग्रहों (prejudices) और अज्ञान से लाभ उठाने के लिए, मनोविज्ञान की सहायता लेकर, प्रचार की कला का भरपूर उपयोग किया गया। इससे मनुष्यों की मानसिक प्रक्रियाओं के समझने में विशेष सहायता मिली है। जिन लोगों ने विश्व-युद्ध के समय जनता का मनोबल बनाए रखने का कार्य अपने हाथों में लिया, उन्होंने निश्चय ही मानव व्यवहार के उद्देश्यों का अच्छा अध्ययन किया होगा<sup>3</sup>। किंतु इस अध्ययन से अब यह भी स्पष्ट हो गया है कि साक्ष्य और तर्क पर आधारित मनोस्थिति और भावावेग पर आधारित मनोदशा के बीच की विभाजक रेखा अत्यंत बारीक और अस्पष्ट है।

सामाजिक-मनोविज्ञान की सहायता से राजनीतिक अनुसंधाता के लिए अब यह संभव हो गया है कि वह लोकमत और मतदाताओं के आचरण के संबंध में शोध कर सके। वह सर्वेक्षण और विश्लेषण के आधार पर आगामी चुनाव के संबंध में पूर्वानुमान लगा सकता है। वह इस बात का भी अनुमान लगा सकता है कि किसी प्रामोदित कानून की प्रतिक्रिया जनता पर क्या होगी। इसने हमें सिखाया कि किसी नई नीति को सफल बनाने के लिए यह आवश्यक है कि

1 उनका माइनर डेमोक्रेसीज, पृष्ठ 17

2 देखिए *A Study of the Principles of Politics*, पृष्ठ 42-43.

3 देखिए फ्रांसिस ग्रेहम विल्सन का उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 36.

उमकी जनसाधारण में पहले से चर्चा हो जिससे नागरिक उसके गुण-दोषों का विवेचन कर सकें।

इस अध्ययन से हमें लोकतंत्रीय प्रक्रियाओं के स्तरों से सावधान रहने की चेतावनी भी मिली है। ये स्तर इसलिए उत्पन्न होते हैं कि नागरिक अशिक्षित, अज्ञानी और अविवेकी हैं। ऐसी दशा में वह सरलता से अधविश्वासों, भावनाओं और अन्य अविवेकी प्रभावों में आकर बह जाते हैं। साथ ही, इससे पता चला कि किस प्रकार लगातार प्रचार द्वारा मानव भावनाओं को उकसाकर उनकी दुर्बलताओं से लाभ उठाया जा सकता है। साथ ही इस अध्ययन से हमें यह भी ज्ञात हुआ कि इन मानवीय भावनाओं को किस प्रकार क्रियात्मक मोड़ दिया जा सकता है। कहने का आशय यह है कि मानवीय भावनाएँ एक दुधारी तलवार के समान हैं और उन्हें रचनात्मक तथा व्यवसायिक दोनों ही उद्देश्यों के लिए प्रयुक्त किया जा सकता है। राजनीतिशास्त्री सामाजिक-मनोवैज्ञानिकों के प्रति कृतज्ञ हैं कि उन्होंने मानस की समझने के लिए उन्हें एक अदृष्टि दी और मनुष्य के सामाजिक आचरणों की समझने की एक कुंजी। सामाजिक-मनोवैज्ञानिकों के इस योगदान के पदचाप राजनीति-विज्ञान से यह आशा की जा सकती है कि अब वह अधिक ध्यायार्थक और वस्तुनिष्ठ बन जाएगा।

सामाजिक-मनोविज्ञान और मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण की कमियों पर ध्यान देना भी आवश्यक है। भारिस जिसकांग ने चेतावनी दी है कि वही हम यह न समझ बैठें कि अब हमारे सम्मुख एक ऐसा विज्ञान प्रस्तुत है जो हमें मानव-चरित्र और उसके आचरणों के विषय में निश्चयात्मक बातें बता सकेगा और यह भी कह सकेगा कि मानव प्रवास के द्वारा क्या संभव नहीं है। उसके अनुसार, सब तो यह है कि यह विज्ञान अभी भी अपनी वास्तविकता में है और इसका अध्ययन अनुभवों पर आधारित सामान्यीकरणों की सीढ़ी से आगे नहीं बढ़ पाया<sup>1</sup>। राब्सन के मतानुसार, सामाजिक-मनोविज्ञान हमें ऐसी दृढ़ भूमि प्रदान नहीं करता जिसके यथातथ और व्यवस्थित ज्ञान पर हम राजनीति के सिद्धांत स्थापित कर सकें अथवा लोकमत के सबंध में निश्चयात्मक विचार प्रकट कर सकें। यह सच है कि फायद और उसके उत्तराधिकारियों जग और उसके शिष्यों के महान् उद्यम ने मनुष्य के मन की समझने में महत्वपूर्ण योग दिया है; मनोवैज्ञानिक विश्लेषण ने व्यक्तियों की मनोविकास-उपचर्या में प्रतिकारी उन्नति की है—किंतु इन सबके बाद भी राजनीति विज्ञान को काम आने योग्य निष्कर्ष

1 देखिए Morris Ginsberg, *The Psychology of Society*, आठवीं संस्करण, लन्दन, 1951, पृष्ठ 8.

प्राप्त नहीं हुए<sup>1</sup>। अतएव राजनीति विज्ञान को आगे बढ़ने में विशेष सहायना नहीं मिली। बर्नेट बार्कर के मतानुसार, सामाजिक मनोविज्ञान पहले तो हमें भौतिकवाद की ओर ले जाकर 'निम्नतर' की सहायता से 'उच्चतर' की व्याख्या कराता है और फिर अबुद्धिवाद की ओर से जाना है जिससे हम समाज को 'अनुकरण' का परिणाम-मात्र और उसके नागरिकों को मनमाने सुझावों द्वारा सम्मोहित व्यक्ति समझने लगते हैं<sup>2</sup>। जिसवर्ग के अनुसार, यह 'आनुभविक' का 'बौद्धिक' से एक भ्रमोत्पादक पृथक्करण है जिसके आधार पर सामाजिक जीवन में 'बुद्धि' अथवा 'विचार' की महत्ता के विरुद्ध युक्तियाँ दी जाने लगी हैं<sup>3</sup>। अतः यह स्पष्ट है कि राजनीति विज्ञान को सामाजिक-मनोविज्ञान के निष्कर्ष ग्रहण करने में बहुत सोच विचार से काम लेना चाहिए। कंटसिन के अनुसार उसको केवल ऐसे निष्कर्ष ग्रहण करने चाहिए जो उसके क्षेत्र पर प्रकाश डालने में विशेष रूप से सहायक हों<sup>4</sup>।

राजनीति विज्ञान और विधिशास्त्र—सार्वजनिक विधि (Public Law) का ज्ञान राजनीति-शास्त्रियों के लिए अत्यन्त आवश्यक है। किसी देश के संविधान (Constitution) को उसकी 'संविधानी विधि' की सहायता के बिना नहीं समझा जा सकता। लोक प्रशासन में भी 'प्रशासनिक कानून' का अध्ययन आवश्यक है। इसी प्रकार अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति को समझने के लिए 'अन्तर्राष्ट्रीय विधि' का अध्ययन आवश्यक है। विधि की इन शाखाओं के अतिरिक्त, राजनीतिशास्त्रियों को शासन के अंग के रूप में न्याय व्यवस्था का भी अध्ययन करना पड़ता है। अतएव कुछ लेखकों और विश्वविद्यालयों का यह मत है कि राजनीति-विज्ञान के अंतर्गत 'विधिशास्त्र' (Jurisprudence) का अध्ययन भी होना चाहिए<sup>5</sup>। ऐस्तिगर के अनुसार राजनीति-विज्ञान और विधिशास्त्र का संबंध बहुत घनिष्ठ है। वस्तुतः आधुनिक समय में, कानून और शासन अपृथक् हो गए हैं और सभी समस्याओं के प्रायः कानूनी और राजनीतिक दोनों पहलू होते हैं। विधिशास्त्र की उपयोगिता इसी बात से स्पष्ट हो जाती है कि यदि राजनीतिशास्त्रियों ने हान्स कैलसन आदि विधिशास्त्रियों के प्रमुखता संबंधी विचारों का अध्ययन किया होता तो सम्भवतः वे इस संबंध में अवलित अनेक भ्रमों से बच गए

1 देखिए उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 20

2 देखिए बार्कर का उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 150-51. यहाँ बार्कर मनुष्य जीवन की पशु-पक्षियों के मध्य मानकर अध्ययन करने की प्रवृत्ति की ओर इशारा कर रहा है।

3 देखिए, उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 16

4 देखिए, उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 31

5 राम्मन, उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 55.

होते<sup>1</sup>। यही नहीं, कानून की उत्पत्ति और उसके स्रोत, प्रभुसत्ता की संरचना, नागरिकों के अधिकार तथा कर्तव्य, आदि अनेक ऐसे विषय हैं जिनका राजनीति विज्ञान और विधिशास्त्र दोनों से ही समान संबंध है। किंतु, रामसन इस पक्ष में नहीं है कि राजनीति विज्ञान में कानूनी अध्ययन का क्षेत्र बहुत बढ़ा दिया जाए। उसके अनुसार राजनीति-विज्ञान में हमें कानून-संबंधी केवल उन्हीं बातों का अध्ययन करना चाहिए जिनसे हमारा सीधा संबंध है<sup>2</sup>। चंपमल के मतानुसार, यदि राजनीति विज्ञान में कानून का काफी अंश है तथापि इसका अध्यापन उन्हीं व्यक्तियों द्वारा होना चाहिए जो राजनीति-विज्ञान की भावना और दृष्टिकोण से मनीषी परिचित हों। उनके अनुसार यह बहुत-कुछ अध्यापक की अभिवृत्ति पर निर्भर है कि राजनीति-विज्ञान में कितना कानून सम्मिलित किया जाए।

**राजनीति विज्ञान और सामाजिक मानव-विज्ञान**—कुछ समय पूर्व सामाजिक मानव-विज्ञान को प्राथमिक समाजों से संबंधित एक ज्ञान माना जाता था, किंतु अब यह सभी प्रकार के समाजों का अध्ययन करने लगा है। ध्यावहारिक रूप में इस विषय का ज्ञान औपनिवेशिक शासन की समस्याओं, रंग भेद और जाति-भेद के प्रश्नों, आप्रवास और उत्प्रवास की उत्पत्तियों, तथा नवविकसित देशों की विकास-संबंधी समस्याओं को हल करने में विशेष रूप से सहायक होता है<sup>3</sup>।

**राजनीति-विज्ञान और सांख्यिकीशास्त्र**—सामाजिक विज्ञान दिन पर दिन अपनी अध्ययन-विधि में सांख्यिकीमूलक होते जा रहे हैं। यद्यपि राजनीति-विज्ञान में अभी तक सांख्यिकीमूलक दृष्टिकोण का कम उपयोग हुआ है, तथापि इसमें वृद्धि होने की संभावना और आशा है। रामसन के मतानुसार लोक प्रशासन का व्यवहार काफ़ी सीमा तक सांख्यिकी मूलक और उन पर आधारित पूर्वानुमानों पर निर्भर है। अतएव उच्च पदाधिकारियों के लिए यह आवश्यक हो गया है कि वे सांख्यिकी विधि को समझें और आवश्यकतानुसार उसका उपयोग करें। अतएव राजनीतिशास्त्रियों के लिए भी सांख्यिकी सिद्धांतों की समझ और प्रतिष्ठित विधि (sampling method) के उपयोग का ज्ञान आवश्यक हो गया है।

**राजनीति विज्ञान और भूगोल**—भूगोल उन प्राकृतिक दशाओं का वर्णन करता है जिनका अनुपपन्न के जीवन पर विशेष प्रभाव होता है। अरस्तू, बोर्दा,

1 देखिए रेस्लिंगर का उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 92.

2 देखिए उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 55.

3 वही, पृष्ठ 59.

मोर्टेस्यु और बकिल ने इस पहलु पर अपने विचार उपस्थित किए। यह एक आश्चर्य की बात है कि इनमें से प्रत्येक अपने देश के गुणों को बड़ा-बड़ा कर बतान करता है। इससे स्वभावतः इस विज्ञान के सामान्यीकरणों की वैज्ञानिकता में संदेह होता है। यदि यह मान भी लिया जाए कि भौतिक वातावरण जनता के चरित्र, उनकी समस्याओं आदि पर प्रभाव डालता है तो भी यह नहीं माना जा सकता कि यह प्रभाव निर्णयात्मक है। मानव सम्प्रदाय के विकास के साथ-साथ, दिन पर दिन मनुष्य प्राकृतिक शक्तियों पर विजय प्राप्त करता जा रहा है और उन पर नियंत्रण रखने की क्षमता पा गया है।

भूगोल के अंतर्गत 'भूराजनीति' नाम का एक नया विज्ञान बना है जो भौगोलिक तत्वों के राजनीतिक प्रभावों का अध्ययन करता है, विशेषतः उन प्रभावों का जो अंतर्राष्ट्रीय राजनीति और परराष्ट्र नीति पर पड़ते हैं। यह एक महत्वपूर्ण अध्ययन है और प्राकृतिक सीमाएँ जैसे प्रद्वन, जिनका सैनिक समस्याओं से निकट संबंध है, अंतर्राष्ट्रीय राजनीति के अध्ययन में विशेष महत्व रखते हैं।

राजनीति विकास के स्तर का प्रभाव—राजनीति-विज्ञान का क्षेत्र और उसके अध्यापन पर किसी न किसी रूप में राजनीतिक विकास के स्तर का भी प्रभाव पड़ता है। उदाहरण के लिए, राजनीतिक रूप से अविकसित राष्ट्र में राजनीति विज्ञान की स्नातकोत्तर शिक्षा का स्तर भी पिछड़ा हुआ होगा। विश्वविद्यालय के प्राण से बाहर, राजनीतिक साहित्य के सृजन के अभाव में इस विषय का शिक्षण भी शुष्क और सकीर्ण बन कर रह जाएगा<sup>1</sup>।



## राज्य तथा नागरिक

मनुष्य स्वतन्त्र जन्म लेता है , और सर्वत्र वह बधनो में जकड़ा है । व्यक्ति समझता है कि वह दूसरो का स्वामी है, किंतु वस्तुतः यह दूसरो से भी अधिक गुलाम होता है । यह परिवर्तन कैसे हुआ ? मैं नहीं जानता । यह वैध कैसे बन सकता है ? इस प्रश्न का समाधान मैं कर सकता हूँ ।

—जा जाक्स रूसो

## प्रारम्भिक परिभाषाएँ और प्रभेद

राजनीतिक समस्याएँ और शासन केवल राज्य के अंतर्गत ही नहीं होते। ऐसा विचार राज्य के स्वरूप का एक विशिष्ट अर्थ दे देता है। अपने में तो यह गलत है ही, साथ ही यह एक अन्य भूल को भी जन्म देता है कि राज्य की प्रभावों का रहस्य समझने के लिए केवल उसी का अवलोकन पर्याप्त है। राजनीतिशास्त्रियों के लिए महत्वपूर्ण सत्य है कि राज्य में मनुष्यों आदि के व्यवहार राज्य से बाहर व्यक्तियों और समाजों के व्यवहार से न अधिन श्रेष्ठ होते हैं और न बुरे, न अधिक सरल होते हैं और न जटिल।

—हर्बर्ट फाइमर

हम राजनीति-विज्ञान के अनेक बुनियादी शब्दों जैसे राज्य, शासन, समाज आदि को बिना उनकी परिभाषा दिए प्रयोग करते आए हैं। अब हम इन शब्दों और उनके समरूप अन्य शब्दों, जैसे समुदाय (association), जन-समुदाय (Community), नेशनलिटी (nationality) और राष्ट्र (nation) का ध्यान-पूर्वक निवेचन करेंगे, और उनके यथातथ अर्थों और प्रभेदों (distinctions) को समझाने का प्रयत्न करेंगे।

### 1. आधुनिक राज्य और उसके तत्त्व

‘राज्य’ शब्द का, वर्तमान अर्थ में, सर्वप्रथम प्रयोग निकोलो माकियावेली (1469-1527 ई०) ने किया। प्राचीन यूनान में यह शब्द प्रचलित न था। यूनानी विचारक ‘पोलिस’ शब्द का व्यवहार करते थे जिसका हिन्दी रूपान्तर ‘नगर-राज्य’ रिया जाता है। प्राचीन यूनान के इन छोटे और अति-घनिष्ठ समुदायों में साहचर्य और अधिकारों के उपभोग पर बल दिया जाता था,



सर्वोपरिता (supremacy) और अज्ञातता पर नहीं<sup>1</sup>। कंटतिन के अनुसार, हम इन प्राचीन जन-समुदायों को 'नगर-समुदाय' कह सकते हैं<sup>2</sup>। प्राचीन रोम का 'निविदान' शब्द भी ऐसे जन समुदायों का संकेत था जो पूर्ण नागरिक अधिकारों और कर्तव्यों का उपभोग करते थे। अतः प्राचीन यूनान और रोम के नगर-राज्य सशुद्ध (closed) जन-समुदाय थे जो दामो के जोषण पर आधारित थे। इसी प्रकार मध्यकालीन यूरोप में भी आधुनिक राज्य का विचार स्पष्ट नहीं हो पाया था। इन युगों की राजनीतिक परिस्थितियाँ साम्राज्य और रजवाड़ों के द्वंद्वित्व के अधीन थीं। मध्यकाल के अंतिम चरण में राज्य की महत्त्वता का उदय होने लगा, लेकिन किसी विचारक ने उसकी स्पष्ट मोलाता नहीं की। जिस समय यह शब्द प्रयोग में आने लगा, राज्य जनता का न था, और प्रमुखता राजावादा में निहित थी। उस समय राज्य को सर्वोपरि सत्ता का संकेत माना जाता था, किन्तु कभी-कभी इस शब्द को सामाजिक सम्पादों के लिए भी प्रयुक्त किया जाता था। जहाँ-जहाँ राज्य शब्द का प्रयोग राजनीतिक सत्ता के लिए किया जान लगा। किसी भी मन्त्रिषाल के लिए इसकी प्रयुक्त करते समय इस ओर ध्यान नहीं दिया जाता था कि इस मन्त्रिषाल का रूप और उसके विस्तार क्या है।

राज्य शब्द के अशुद्ध प्रयोग—सामान्य प्रयोग में 'राज्य' शब्द विभिन्न अर्थों में प्रयुक्त किया जाता है। उदाहरण के लिए मर्याद राज्य के पञ्च अर्थों को भी 'राज्य' कह सकते हैं। मधुक्त राज्य (अमेरिका) और भारतीय जनतन्त्र में ऐसा होता है। इसी प्रकार, हम राजकीय सहायता, राजकीय नियन्त्रण, राजकीय शिक्षा आदि की चर्चा करते हैं जबकि वस्तु-स्थिति के अनुसार हमारा आशय सरकारी सहायता, सरकारी नियन्त्रण आदि से होता है। वस्तुतः, राज्य और शासन में भेद है, और सरकार राज्य की एक एजेंसी-मात्र है। इसी प्रकार 'राज्य' समाज, जन-समुदाय और राष्ट्र में भी भिन्न है। राज्य की स्वतन्त्रता का विवेचन करने के बाद हम इन शब्दों के समानार्थ प्रयोगों का विवेचन करेंगे।

राज्य का स्वरूप—यह आश्चर्य की बात है कि राजनीति-विज्ञान के लेखकों और विचारकों में राज्य की परिभाषा के संबंध में भी मतभेद है। वे मतभेद प्रधानतः राज्य के स्वरूप के प्रति विभिन्न दृष्टिकोणों और विचारों के कारण हैं जिनका प्रभाव उनकी परिभाषाओं पर पड़ा है। एक ओर कुछ लेखक राज्य को सार्वभौम एक वर्ग-रचना मानते हैं, तो दूसरी ओर अन्य लेखकों का विचार है कि राज्य वर्गों पर है और समस्त जन-समुदाय का प्रतिनिधित्व करता है।

1 हमें जॉन का उपयोग धन, पृष्ठ 8.

2 देखिए *The Science and Method of Politics*, पृष्ठ 139.

इसी प्रकार जहाँ एक ओर कुछ विचारक इसे एक सक्ति-भुज के रूप में देखते हैं, वहाँ अन्य विचारक इसे एक लोक-कल्याणकारी व्यवस्था समझते हैं। जहाँ कुछ चिन्तक इसे केवल पारस्परिक बीमा-समाज बताते हैं, वहाँ अन्य लोग इसे एक ऐसी नैतिक संस्था मानते हैं जिसके बिना मनुष्य का नैतिक उत्थान असम्भव है। जहाँ कुछ लेखक कानूनी दृष्टिकोण को अपनाते हुए इसे एक ऐसा लोक समाज बनाने हैं जो कानूनी आधार पर संगठित है, वहाँ अन्य विचारक इसे 'राष्ट्र' और 'समाज' से भिन्न नहीं मानते।

राज्य के स्वरूप के संबंध में य मन्भेद राजनीतिक चिंतन के प्रारम्भ से चलने आए हैं। उदाहरण के लिए, प्राचीन यूनान में सोफिस्टों का मत था कि राज्य रूढ़िगत (conventional) है। उनका कहना था कि राज्य उपयोगिता और सुविधा पर आधारित है, अतएव प्रभावशाली व्यक्ति इच्छानुसार इसकी उपेक्षा कर सकते हैं। बाद के यूनानी विचारकों में सुक्रास (470-399 ई० पू०), प्लेटो (428-347 ई० पू०) ने उक्त विचार का खण्डन किया। इन विचारकों के अनुसार राज्य स्वामाविक है और नागरिकों के नैतिक विकास के लिए अत्यन्त आवश्यक है। अरस्तू के अनुसार, राज्य का जन्म मनुष्य की स्वामाविक प्रवृत्तियों के कारण होता है, और यह मनुष्यों की सामाजिक जीवन के प्रति अभिलाषा का प्रतिफल है। राज्य मनुष्यों के चतुर्मुखी विकास के लिए अपरिहार्य है। उसके अनुसार जो व्यक्ति राज्य से बाहर रहता है वह या तो देवता है अथवा पशु; ऐसे व्यक्ति को सामान्य मनुष्य नहीं माना जा सकता। आधुनिक आदर्शवादियों में रूसो (1712-1778 ई०), इमानुएल कान्ट (1724-1804 ई०), हेगल (1770-1831 ई०), ग्रोस (1836-1882 ई०), वॉशले (1846-1924 ई०) और बर्नाड बोसाके (1848-1924 ई०) उन मत से बहुत कुछ सहमत हैं। इन सभी विचारकों के अनुसार, राज्य के बिना मनुष्य का पूर्ण नैतिक विकास असम्भव है। उपर्युक्त विचारकों के सहस्र अल्फ्रेड गियस (1557-1638 ई०) और ह्यूगो ग्रीसस (1583-1645 ई०) का यह मत है कि राज्य मानव कल्याण के हेतु निम्न एक सामान्य जन-समुदाय है। इन्हो विचारकों से प्रभावित होकर आधुनिक 'लोक-कल्याणकारी राज्य' की संकल्पना का उद्भव हुआ, जिसका सम्पूर्ण समाजों से विशिष्ट रूप से संबंध है और वही इस प्रकार के राज्य बनने की सम्भावना हो सकती है।

इनमें भिन्न विचार रखने वाले लेखकों का अभिमत यह है कि राज्य व्यक्ति को प्रारुण स्वतंत्रता को सीमित करता है। अतएव अधिक से अधिक उसे "एक आवश्यक बुराई" माना जा सकता है। इस विचार के समर्थकों में हर्बर्ट स्पेंसर (1820-1903 ई०) प्रमुख है। उसके मतानुसार राज्य 'पारस्परिक बीमा

के हेतु निर्मित एक संयुक्त सामाज्यनी' है जिसकी सदस्यता ऐच्छिक और वैकल्पिक होनी चाहिए। वह इस बात पर बहुत बल देता है कि राज्य को नागरिकों को खुली छूट देनी चाहिए कि वे यदि चाहते राज्य द्वारा दिए जाने वाले लाभों का परित्याग कर दें और साथ ही नागरिकों के दायित्वों का भार भी उतार फेंके। इस दृष्टिकोण को पराकाष्ठा तक ले जाने वाले अराजकवादी दार्शनिकों में प्रूथो (1809-1865 ई०) और प्रोपाटकिन (1842-1921 ई०) प्रमुख हैं। इन विद्वानों के अनुसार राज्य शक्ति का प्रतीक और एक भीषण घुराई है। इसने चाहे जिसे लाभ पहुँचाया हो, सामान्य जनता का हित नहीं नहीं किया। अतएव उनका विचार है कि शक्ति पर आधारित राज्य का जितना शीघ्र अंत हो जाए उतनी ही पीड़ित मानवता को राहत मिलेगी। यहाँ यह यत्नाना असंगत न होगा कि मार्कसावैली और ट्रोत्स्के ने भी राज्य को एक शक्ति-पुंज माना था। इसी प्रकार लोरेन होमर और कार्ल मार्क्स (1818-1883 ई०) भी मानते हैं कि राज्य एक ऐसा संगठन है जिसमें एक वर्ग शेष लोगों का शोषण करता है। मार्क्स के दृष्टानुसार राज्य 'शासक-वर्ग की एक प्रबन्धक समिति' है।

उपर्युक्त मतों के विवेचन के साथ टी० ई० हार्सेड जैम विद्वान जिन्होंने, राज्य का कानूनी दृष्टि से अध्ययन किया है, की चर्चा करना भी आवश्यक प्रतीत होता है<sup>1</sup>। इससे मिलते-जुलते विचार रखने वाले विद्वान, राबर्ट फिलीमोर हैं जिन्होंने राज्य का अध्ययन अंतर्राष्ट्रीय विधि की दृष्टि से किया है<sup>2</sup>। उपर्युक्त विवेचन में सभी विचारकों के प्रतिनिधि विद्वान नहीं आये। हमने यहाँ केवल उन मतों का संक्षिप्त विवरण दिया है जो अत्यंत महत्वपूर्ण हैं और जिन्होंने राजनीति के अध्ययन पर अपनी स्पष्ट छाप छोड़ी है। तथापि इस विवेचन से

1 दक्षिण *Elements of Jurisprudence*, तेरहवाँ संस्करण, आक्सफोर्ड, 1924 पृष्ठ 46. राज्य 'अनेक व्यक्तियों का एक संगठित समुदाय है जो एक निश्चित भू-भाग पर रहता है और जहाँ बहुमूल अथवा व्यक्तिगत के एक निश्चित वर्ग की इच्छा उन सब व्यक्तियों पर भी लागू की जाती है जो इसका विरोध करते हैं।

2 देखिए Robert Philmore, *International Law*, द्वितीय संस्करण, लन्दन, 1871, पृष्ठ 18 : राज्य 'एक निश्चित भू-भाग पर स्थायी रूप से रहने वाले व्यक्तियों का राजनीतिक संगठन है जो सामान्य कानूनों, आदतों और प्रथाओं में आबद्ध है और एक संगठित सरकार के माध्यम से अपनी सीमा में स्थित सभी व्यक्तियों और वस्तुओं पर स्वतंत्र प्रभुसत्ता और नियंत्रण रखते हैं और जो युद्ध तथा शांति की दृष्टि से अन्य समुदायों से अंतर्राष्ट्रीय संबंध स्थापित करते हैं।'

यह स्पष्ट हो जाएगा कि राजनीतिक चिंतकों के दृष्टिकोणों में अनेक भेद हैं और इन्हीं के अनुरूप उनकी परिभाषाओं में भी विविधता आ गई है। इस विविधता से बचने का मार्ग केवल यह है कि राज्य की उन समस्त परिभाषाओं को जो किसी विशिष्ट दृष्टिकोण से की गई हैं और जिनमें राज्य के तत्त्वों की समुचित व्याख्या नहीं होती, हम एकदम त्याग दें और केवल उन्हीं परिभाषाओं पर विचार करें जो राज्य के वस्तुनिष्ठ तत्त्वों के विवरण पर आधारित हैं।

**राज्य की परिभाषा**—बर्जिस, ब्लुस्ली और वुड्रो विल्सन ने जो परिभाषाएँ दी हैं वे वस्तुनिष्ठ होते हुए भी राज्य के समस्त आवश्यक तत्त्वों का समावेश नहीं करती। जॉन बर्जिस के अनुसार, राज्य 'संगठित इकाई के रूप में मानव समुदाय का एक विशिष्ट भाग है'<sup>1</sup>। ब्लुस्ली के अनुसार 'एक निश्चित भूभाग पर राजनीतिक रूप से संगठित जनता'<sup>2</sup> का नाम ही राज्य है। वुड्रो विल्सन भी राज्य को 'एक निश्चित भूभाग पर कानूनी रूप से संगठित जनता' कहता है। ये लेखक सभ्यतः भूल जाते हैं कि मानव इतिहास में अनेक ऐसे राजनीतिक रूप से संगठित जनसमुदाय हुए हैं जिनकी निश्चित सीमाएँ थीं किंतु वे राज्य नहीं थे। उनके 'राज्य' कहलाने के लिए यह आवश्यक है कि निश्चित भूभाग पर रहने वाला ऐसा संगठित जनसमुदाय स्वतंत्र हो और उसे प्रभुसत्ता प्राप्त हो। उदाहरण के लिए, जब तक 15 अगस्त सन् 1947 ई० को भारत स्वाधीन नहीं हो गया, वह 'राज्य' नहीं था। सत्तार में अब भी ऐसे अनेक जनसमुदाय और क्षेत्र हैं जिनकी अपनी संगठित सरकारें हैं, भूभाग की निश्चित सीमाएँ हैं, किंतु वे राज्य नहीं हैं।

गान्धे की परिभाषा में यह दोष नहीं है। उनके अनुसार राज्य 'न्यूनाधिक बहुसंख्यक मनुष्यों के एक ऐसे समुदाय को कह सकते हैं जो स्थायी रूप से एक निश्चित भूभाग पर निवास करता हो, जो बाह्य नियंत्रण से लगभग अपवादों के साथ स्वतंत्र हो, और जिसकी एक ऐसी संगठित सरकार हो जिसके आदेशों का उसके निवासियों का एक बहुत बड़ा भाग स्वाभाविक रूप से पालन करता हो'<sup>3</sup>। इस परिभाषा से स्पष्ट हो जाता है कि किसी निश्चित भूभाग पर रहने वाला संगठित जन-समूह यदि पूर्ण स्वाधीनता का उपभोग नहीं करता तो वह 'राज्य' कहलाने का अधिकारी नहीं हो सकता। उपर्युक्त धारणा प्रभुसत्ता प्राप्त

1 *Political Science and Constitutional Law*, बोल्सन, 1898, खंड 1, पृष्ठ 50.

2 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 3

3 *Political Science and Government*, बलवत्ता, 1951, पृष्ठ 49.

राजनीतिक संगठन के अस्तित्व पर बल देनी है। यदि संगठित जनसमुदाय के पास प्रभुसत्ता है, और वह उसका एक निश्चित भूभाग पर प्रयोग कर पाता है, तथा सामान्यतः जनता उसका अनुशासन मानती है और उसकी आज्ञा का पालन करती है, तो हम कह सकते हैं कि 'राज्य' वर्तमान है।

अध्य वस्तुनिष्ठ परिभाषाओं में भैरीवर और सास्त्री की परिभाषाएँ उल्लेखनीय हैं। भैरीवर के मतानुसार राज्य 'उस समुदाय को कहते हैं जो अपनी सरकार द्वारा लागू किए जाने वाले विधि के अनुसार कार्य करता है और जिसे इसके लिए बलप्रयोग की अनुमति है तथा जो एक निश्चित सीमा-क्षेत्र में सामाजिक व्यवस्था की सर्वमान्य बाह्य स्थितियाँ बनाए रखता है'। सास्त्री के मतानुसार राज्य ऐसा प्रादेशिक समाज है जो शासन और प्रजा में विभक्त होता है जिसमें प्रजा व्यक्ति अथवा व्यक्ति समुदायों के रूप में होती है और शासन सर्वोपरि बलप्रयोग पर आधारित अपनी शक्ति द्वारा प्रजा के साथ अपने संबंध निर्धारित करता है<sup>1</sup>। यहाँ यह बताना उचित होगा कि उपर्युक्त दोनों विद्वान् प्रभुसत्ता के बहुनवादी सिद्धांत को मानते हैं। अतः अपनी परिभाषाएँ देते समय जानबूझ कर उन्होंने इस बात का ध्यान रखा है कि उनकी परिभाषाओं में ऐसे भाग न आएं जो राज्य की निरंकुशता की पुष्टि करते हों।

राज्य के आवश्यक तत्व—उपर्युक्त परिभाषाओं के अध्ययन से यह स्पष्ट हो जाता है कि राज्य में कुछ तत्वों का होना अपरिहार्य है। यदि इनमें से एक भी तत्व की कमी हो, तो हम ऐसे जनसमुदाय को 'राज्य' नहीं कह सकेंगे। राज्य के अनिवार्य तत्व निम्नलिखित हैं

- 1 जनता
- 2 भूभाग
- 3 शासन अथवा संगठन
- 4 प्रभुसत्ता

नीचे हम इन तत्वों पर विस्तार से विचार करेंगे।

जनता अथवा जनसंख्या—मनुष्यों के बिना कोई मानव समुदाय नहीं बन सकता। अतः राज्य के लिए यह एक बुनियादी आवश्यकता है जिसके बिना इसकी कल्पना नहीं की जा सकती। मनुष्यों के अतिरिक्त अन्य प्राणी, चाहे वे सामाजिक रूप से कितने ही उन्नत क्यों न हों, राज्य को संगठित नहीं कर सकते।

1 R. M. MacIver, *The Modern State*, न्यूयॉर्क, 1932, पृष्ठ 22.

2 H. J. Laski, *The State in Theory and Practice*, लन्दन, 1951, पृष्ठ 21

लीकीक के बयानानुसार, बिना जीवित मनुष्यों के पृथ्वी के किसी खाली भाग में राज्य नहीं बन सकता ।

प्रश्न यह है कि राज्य में कितने व्यक्तियों का होना आवश्यक है ? रोबिन्सन क्रूसो की प्रसिद्ध कहानी में वह एक एकांत द्वीप में केवल अपने सहायक फ्राइडे के साथ रहता था । वह निश्चित ही उस समस्त प्रदेश का, जिसे वह देख पाता था, सर्वेसर्वा था । किंतु क्या ये दोनों व्यक्ति मिलकर एक राज्य को बना सकते थे ? इस प्रश्न का उत्तर नकारात्मक ही हो सकता है । राज्य के लिए यह आवश्यक है कि उसमें काफी सरप्राय में व्यक्ति हों, कम से कम इतने हों कि उन्हें शासक और शासित वर्ग में बांटा जा सके ।

प्रायः यह प्रश्न उठाया जाता है कि इन व्यक्तियों की सरप्राय कितनी हो अथवा क्या एक राज्य के लिए किसी सख्या को निर्धारित किया जा सकता है ? प्रसिद्ध यूनानी विचारक, प्लेटो के अनुसार नागरिकों की सख्या 5040 यथेष्ट होगी । यहाँ यह बताना आवश्यक है कि इस सख्या में न तो दास सम्मिलित किए गए हैं और न वे बच्चे, स्त्रियाँ और पुरुष जो सावजनिक कार्यों में सक्रिय भाग नहीं लेते । अरस्तू के अनुसार, राज्य के लिए किसी निश्चित सरप्राय को निर्धारित करना आवश्यक नहीं है । किंतु उसका मत था कि एक आदर्श राज्य में न तो बहुत कम व्यक्ति होने चाहिए और न अत्यधिक । उसके अनुसार 100 व्यक्ति सख्या में कम होंगे, किंतु 100,000 व्यक्ति सख्या में बहुत अधिक होंगे, और इतने बड़े राज्य का समुचित प्रबंध करना अत्यंत कठिन हो जाएगा । क्रूसो भी छोटे छोटे गणराज्यों का समर्थन था और प्रत्यक्ष लोकतंत्र में आस्था रखता था । उसके अनुसार लगभग 10 000 नागरिक एक आदर्श राज्य के लिए यथेष्ट होंगे । वह समय अब बीत गया जब उपर्युक्त सख्याओं को स्वीकार किया जा सकता था । आज के आधुनिक राज्यों में अनवरत बड़े-बड़े नगर होते हैं जिनकी जनसख्या बीसियों लाख होती है । जनसख्या की दृष्टि से ससार में सबसे बड़ा राज्य चीन का जनतंत्र है । वह अपनी आबादी 65 करोड़ से भी ऊपर बताता है । स्वयं भारत की आबादी अब 50 करोड़ से ऊपर है । जहाँ एक ओर इतने बड़े राज्य हैं, वहाँ दूसरी ओर एंडोरा—जैसा छोटा प्रदेश भी है जिसकी जनसख्या हजारों में गिनी जा सकती है । इसी प्रकार का एक राज्य सैन मरिनो है जिसकी जनसख्या पाँच व्यक्तियों से ऊपर नहीं जाती । स्पष्ट है कि जनसख्या की दृष्टि से आज के राज्य बहुत असमान हैं अतएव आधुनिक चिंतक अब जनसख्या के प्रश्न को उठाना ही निरर्थक समझते हैं ।

अधिक जनसख्या का होना न तो किसी राज्य की शक्तिसाली बनाता है और न समृद्ध । भारत और चीन जनसख्या की दृष्टि से ससार के सबसे बड़े

दो राज्य हैं, किंतु कुछ छोटे यूरोपीय राज्यों की तुलना में भी न तो उनके नागरिकों का जीवन स्तर ही ऊँचा है और न औद्योगिक शक्ति ही है। स्पष्ट है कि भारत जैसे विशाल देश को भी आर्थिक दृष्टि से समृद्ध और सैनिक दृष्टि से शक्तिशाली होने के लिए अथवा प्रयत्न करने पड़ेंगे। जनसंख्या के अधिक होने का लाभ केवल यह है कि राज्य के पास जनशक्ति बहुत होती है, किंतु केवल जनशक्ति से कुछ नहीं बनता। कभी-कभी तो जनसंख्या का अधिक होना हानिकारक बन जाता है जैसे कि भारत में, जहाँ लोगों को खाने के लिए अन्न, पहनने के लिए कपड़े और रहने के लिए मकानों का अभाव है। इसीलिए कुछ दिनों से कुछ राज्य परिवार नियोजन पर अन्न देने लगे हैं जिससे उनकी जनसंख्या सीमित रहे ताकि जनवृद्धि का कुप्रभाव उनके जीवन-स्तर पर न पड़े। तथापि यदि देश का समुचित औद्योगिक और तकनीकी विकास हो चुका हो तो यही जनशक्ति देश की अमूल्य निधि बन जाती है।

20वीं शताब्दी में जनता के गठन के प्रश्न की ओर भी ध्यान दिया जाने लगा है। प्रायः यह प्रश्न उठाया जाता है कि राज्य की जनता का एक होना कहाँ तक राष्ट्रीय दृष्टि से आवश्यक और सामवायक है। विद्वानों में इस संबंध में मतभेद है। जॉन स्टुअर्ट मिल (1806-1873 ई०) राष्ट्र-राज्यों का हिमायती था<sup>1</sup>। दूसरी ओर लार्ड ऐवर्टन बहुराष्ट्रीय राज्यों के अनन्य समर्थक थे<sup>2</sup>। प्रथम विश्वयुद्ध के पश्चात् यूरोप में अनेक राष्ट्रीय राज्यों की स्थापना हुई और ये क्रम आज भी जारी है। किंतु दूसरी ओर, बहुराष्ट्रीय राज्यों के लाभ भी दृष्टिगत होने लगे हैं। सोवियत संघ इसी प्रकार का एक राज्य है। एक अर्थ में, भारतीय जनतंत्र भी इसी प्रकार का एक बहुत राज्य है। संयुक्त राष्ट्र (अमेरिका) भी इसी प्रकार का राज्य है। पाश्चात्य यूरोप, अरब देशों और अफ्रीका में बहु-राष्ट्रीय राज्य बनाने की कुछ योजनाएँ और प्रस्ताव हैं। भले ही ये अभी क्रियात्मक रूप धारण न करें, तथापि एक बात तो स्पष्ट हो ही जाती है कि अब राजनीतिज्ञ बड़े-बड़े राज्यों के लाभों को समझने लगे हैं और वे बहुराष्ट्रीय राज्य बनाने के स्वप्न देखने लगे हैं। इन्हें साकार रूप देने में अभी अनेक बाधाओं को पार करना पड़ेगा और अनेक कठिनाइयों को दूर करना होगा। तथापि, भविष्य में ऐसे राज्य बनने की समावना बढ़ती जा रही है।

भूभाग—यह एक निर्विवाद बात है कि राज्य के लिए एक निश्चित भूभाग

1 J S Mill, *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*, निम्नसे द्वारा संपादित, लन्दन, 1931, पृष्ठ 360-382.

2 J B Acton, *The History of Freedom and Other Essays*, जिमि और लोरेंस द्वारा संपादित, लन्दन, 1909, पृष्ठ 273-300.

होना चाहिए। 19वीं शताब्दी में, कुछ विचारक, जिनमें हॉल और सीने भी हैं, समझते थे कि बिना एक निश्चित भूभाग के भी राज्य बन सकता है। किंतु समकालीन राजनीतिक विचारक इस विचार को त्याग चुके हैं और वे एकमत हैं कि जब तक मनुष्य खानाबदोश बनकर विचरण करते रहते हैं, वे राज्य नहीं बना पाते। इतिहास में ऐसे अनेक सगठित जनसमुदाय रहे हैं जिनकी कोई निश्चित भूमि न थी। विद्वान् अब यह मानते हैं कि इस प्रकार के कबीली सघटन निश्चित भूभाग पर स्थायी रूप से रहने पर ही राज्य बना पाते हैं। यदि डाकुओं का एक गिरोह एक निश्चित क्षेत्र में छापा मारता फिरे, और जनता पर आतंक स्थापित कर अपनी आज्ञा मनवाने लगे, तो भी वह 'राज्य' नहीं कहलायेगा। इसी प्रकार, एक लुटेरे सामुद्रिक जहाज का कप्तान पूर्णतः स्वतंत्र होने पर भी किसी नये राज्य को जन्म नहीं देता। जब तक यहूदी लोग सारे ससार में बिखरे रहे और किसी निश्चित भूभाग पर नहीं बसे, वे कोई राज्य नहीं बना सके। किंतु अब इजराइल नामक एक 'राज्य' है। अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि एक निश्चित भूभाग का होना 'राज्य' की एक बुनियादी आवश्यकता है।

भूमि के क्षेत्रफल के संबंध में कोई नियम नहीं बनाए जा सकते। आधुनिक राज्यों का क्षेत्रफल बहुत असमान है। क्षेत्रफल की दृष्टि से, ससार का सबसे बड़ा राज्य सोवियत संघ है, जिसका प्रदेश दुनिया के छठवें भाग से भी अधिक पर फैला हुआ है। दूसरी ओर सैनमैरिनो जैसा इटली के प्रदेश से घिरा हुआ एक छोटा-सा राज्य है जिसका क्षेत्रफल केवल 38 वर्ग मील है।

प्राचीन युग में कुछ राजनीतिक विचारकों का मत था कि राज्य जितने छोटे होंगे उतनी ही सुगमता से वे स्वतंत्र और आत्मनिर्भर रह सकेंगे और अपनी आत्म-रक्षा भी भलीभांति कर सकेंगे। वस्तुतः एक समय वह था जब सभी सम्य लोगों में छोटे-छोटे नगर-राज्य फैले हुए थे। तत्पश्चात्, इन छोटे राज्यों की आत्मसात् कर बड़े-बड़े साम्राज्य स्थापित हुए। सामंतवादी युग में इन साम्राज्यों की सत्ता का विकेंद्रीकरण हो गया और आधुनिक युग के प्रारम्भ में नए देश-राज्यों की नींव पड़ी। प्राचीन काल में, जब यातायात और प्रसार के साधन अविकसित थे, प्रतिनिधिक संस्थाएँ सगठित नहीं हुई थी, आधुनिक स्थानीय स्वराज्य का जन्म न हुआ था, संघ द्वारा बहुरूपता की रक्षा करते हुए एक सामान्य शासन-व्यवस्था बनाने की समावना का कोई ज्ञान न था, और नागरिकों को सन्निध्य रूप से सार्वजनिक जीवन में भाग लेने की सुविधा न थी, यह स्वाभाविक था कि राजनीतिक विचारक छोटे राज्यों के महत्व पर बल देते। किंतु आज यह संभव हो गया है कि एक बड़े से बड़ा राज्य बनाया जा



सबे और नागरिकों की वैयक्तिक स्वतन्त्रता भी सुरक्षित रहे। आज बड़े राज्यों के आर्थिक और सामाजिक लाभ दृष्टिगत होने लगे हैं। साथ ही, लार्ड एक्टन के इस विचार की सत्यता कि छोटे-छोटे राज्य करने निवासियों के मानसिक क्षितिज को सीमित बना देते हैं, मलीनानि प्रगट हो चुकी है। तथापि, बड़े राज्यों के नागरिकों में भी मानसिक दृष्टिकोण की सीमानीता हो सकती है। और वे भी वैयक्तिक स्वतन्त्रता का अपहरण कर सकते हैं।

क्षेत्रफल का महत्त्व इसलिए और अधिक बढ़ गया है कि साधारणतः बड़े राज्यों के प्राकृतिक साधन भी अधिक होंगे और उनके आर्थिक विकास की सम्भावनाएँ भी अधिक होंगी। इस युग में किसी देश का संपद-बल बहुत कुछ उसके आर्थिक विकास पर निर्भर है और एक समृद्धिवासी देश ही अपने नागरिकों के जीवन स्तर को ऊँचा उठा सकता है।

किसी राज्य की जनसंख्या से उसके क्षेत्रफल का प्रत्यक्ष संबंध है। यदि राज्य की जनसंख्या अधिक हो और उसका क्षेत्रफल कम तो अनेक कठिनाइयाँ उत्पन्न हो सकती हैं। इन कठिनाइयों को दूर करने का उपाय केवल यह है कि ऐसे राज्य की औद्योगिक उन्नति तेज़ी से की जाय। दूसरी ओर, यदि जनसंख्या कम हो और क्षेत्रफल बहुत अधिक तो इसका निश्चित परिणाम यह होगा कि उसके अनेक प्रदेश अनुप्यविहीन रह जाएँगे और ऐसे प्रदेशों के प्राकृतिक साधनों का समुचित उपयोग न हो सकेगा। सम्भवतः अभी समय नहीं आया कि इस समस्या पर समस्त मानव समाज के हित की दृष्टि से विचार किया जा सके। इस समय, जहाँ कुछ राज्य जनसंख्या की कमी के कारण अन्य उन्नत देशों से नागरिकों को आकर्षित करने की चेष्टा करते हैं, वहाँ दूसरी ओर ऐसे देश भी हैं जिनकी जनसंख्या इतनी अधिक है कि वे उनकी समुचित देखभाल नहीं कर पाते और उनका जीवन स्तर ऊँचा उठाने में अपने को असमर्थ पाते हैं। यदि इस प्रश्न पर मानव दृष्टिकोण से विचार किया जाए तो कोई कारण नहीं है कि इस समस्या का सतोषजनक समाधान न हो सके।

राज्य के क्षेत्रफल में भूमि, उनकी नदियाँ, झीलें और सागर, तथा वायु-क्षेत्र भी सम्मिलित हैं। परम्परा के अनुसार राज्य की सीमा में समुद्र के किनारे से केवल तीन मील दूर तक सागर के जल को सम्मिलित किया जाता था, किंतु अब कुछ राज्यों ने अपने समुद्री अधिकार क्षेत्र को 12 मील तक बढ़ा लिया है। राज्य की सत्ता समुद्रों पर चलने वाले उन जलपोतों पर भी लागू होती है जो उस राज्य की ध्वजा पहराते हैं। इसी प्रकार विदेशों में स्थापित दूतावास भी राज्य की भूमि का अंग मान लिए जाते हैं। यद्यपि राज्य की प्रादेशिक सीमाओं में वायु-क्षेत्र भी सम्मिलित है, किंतु इस संबंध में कोई मतलब नहीं है कि राज्य के प्रदेश

के ऊपर कितनी दूरी तक राज्य का अधिकार माना जाय ।

राज्यों के भूभागों के सबद्ध और सहित होने के अनेक लाभ हैं, किंतु यातायात और प्रसार के साधनों में अब इतनी उन्नति हो चुकी है कि राज्य के विभिन्न प्रदेश यदि असबद्ध भी हो तो अब विशेष कठिनाई नहीं होती। यूनाइटेड किंगडम संक्यों वषों से इसी प्रकार के एक साम्राज्य पर सुगमता से शासन करता आया है। पाकिस्तान का राज्य भी ऐसे दो भागों में बंटा हुआ है जो एक दूसरे से संक्यों भीतर दूर हैं और जिसे सब स्थल अथवा वायु मार्ग से पहुँचने के लिए भारतीय प्रदेश से होकर जाना पड़ता है। अतः यह स्पष्ट है कि भौगोलिक दृष्टि से असबद्ध होने पर भी राज्यों के लिए अब यह संभव हो गया है कि वे अपना शासन कार्य चला सकें, यद्यपि इस प्रकार की स्थिति सुविधाजनक नहीं मानी जाती।

सरकार अथवा सगठन—राज्य राजनीतिक रूप से सगठित एक समाज है। राज्य के अस्तित्व के लिए राजनीतिक सगठन का होना अत्यंत आवश्यक है। बिना सरकार के राज्य नहीं हो सकता, यद्यपि बिना राज्य के सरकार का अस्तित्व संभव है। सरकार वह एजेंसी है जिसके माध्यम से राज्य के संकल्प बनते हैं और उनकी अभिव्यक्ति तथा पूर्ति होती है। राज्य के शासन का रूप और उसकी बनावट विविध प्रकार की हो सकती है। प्रसिद्ध विद्वान लीकौक के अनुसार, आवश्यकता केवल इस बात की है कि प्रभुसत्ता के अंतर्गत निश्चित आज्ञापालन के भाव उपस्थित हो। ऐसा होने पर किसी प्रकार का शासन, चाहे वह निरंकुश और अत्याचारी ही क्यों न हो, राज्य के अस्तित्व का प्रतीक होता है।

राज्य के लिए सरकार की इसलिए आवश्यक माना गया है कि उसके बिना सम्म समाज का अस्तित्व ही असंभव है। बेअराजकवादी भी, जो बलप्रयोग पर आधारित राज्य का विघ्न करना चाहते हैं, यह मानते हैं कि किसी न किसी रूप में अनुशासन और आज्ञापालन राज्य के लिए नितांत आवश्यक है। उनकी अभिलाषा केवल यह है कि इस प्रकार का अनुशासन, शक्ति पर आधारित न होकर, स्वेच्छा पर निर्भर हो। साम्यवादी भी, जो अंतिम रूप में राज्य के शन शन विलुप्त होने की वकलना करते हैं यह स्वीकार करते हैं कि समाज में सत्ता की सदैव आवश्यकता रहेगी<sup>1</sup>। अब यह माना जाता है कि जब तक समाज में विभिन्न और परस्पर विरोधी हित रहेगे, जनसमुदाय में साहचर्य कायम रखने के लिए एक कामचलाऊ व्यवस्था करनी पड़ेगी। न्यूशरी के अनुसार, यदि राज्य

<sup>1</sup> देखिए Marx and Engels, *Selected Works in Two Volumes*, सड 1, मारको, 1951, पृष्ठ 575-578.

में ऐसे व्यक्ति न हो जिनके पास सत्ता है और न ऐसे व्यक्ति हों जो आज्ञा-पालन करते हैं, तो अराजकता फैल जाएगी और राज्य ना अस्त हो जायगा<sup>1</sup>।

**प्रभुसत्ता**—आधुनिक राज्य के लिए प्रभुसत्ता का होना सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। प्रभुसत्ता ही राज्य का वह तत्त्व और लक्षण है जो उसे अन्य समूहों और समुदायों से पृथक् करता है। लौकिक के अनुसार, प्रभुसत्ता से हमारा अभिप्राय यह है कि अधिकांश प्रदेश और जनता किसी अन्य व्यापक राजनीतिक इकाई के भाग न हो और उसके भूभाग में ऐसे भी कोई भाग न हो जो भौगोलिक रूप से उसमें सम्मिलित होने पर भी राजनीतिक रूप से पृथक् हो<sup>2</sup>। संक्षेप में, जनता को स्वाधीन होना चाहिए। स्वाधीनता का अभिप्राय यह है कि आंतरिक दृष्टि से राज्य में कोई विरोधी अथवा समानांतर सत्ता नहीं होनी चाहिए, और बाह्य रूप से उसे विदेशी नियंत्रण अथवा आदेश से मुक्त होना चाहिए। इसका आशय यह नहीं है कि राज्य अन्य राज्यों अथवा अंतर्राष्ट्रीय संगठनों से संधि तथा समझौते करने और अपने दायित्वों को स्वीकार करने के लिए स्वतंत्र नहीं है। अभिप्राय यह है कि इस प्रकार के दायित्व स्वेच्छापूर्वक ग्रहण किए हुए हों।

इन प्रमुख तत्वों के अतिरिक्त, विद्वान लेखकों ने समय-समय पर अन्य तत्वों की भी चर्चा की है। विलोबी ने जनता की "आत्मनिष्ठ भावना" की आवश्यकता पर विशेष बल दिया है<sup>3</sup>। उसके कथनानुसार, लोकतन्त्र और राष्ट्रीयता के इस युग में हम जनता की कामना की उपेक्षा नहीं कर सकते। हमारे मतानुसार यह तत्त्व राज्य के अस्तित्व के लिए अपरिहार्य नहीं है। अनेक ऐसे पुराने राज्य रहे हैं जिनकी जनता उनके शासन का विरोध करती रही, और ऐसे भी अनेक राज्य रहे हैं जिन्होंने जनता की इच्छाओं, अभिलाषाओं और भावनाओं का कोई आदर नहीं किया। अतएव जनता की 'आत्मनिष्ठ भावना' का होना राज्य के अस्तित्व के लिए अनिवार्य नहीं हो सकता। जैसा कि लौकिक ने कहा है, शासन के निरंकुश अथवा अत्याचारी होने से राज्य के अस्तित्व में कोई अंतर नहीं पड़ता। वस्तुतः राज्य के अस्तित्व की केवल यही आवश्यकता है कि उसमें उत्कृष्ट बल के अतर्गत आज्ञा-पालन की भावना प्रस्तुत हो।

कुछ लेखकों के अनुसार, राज्य के अस्तित्व के लिए 'अंतर्राष्ट्रीय मान्यता' आवश्यक है, और वे इसे पूर्ण राजत्व का एक लक्षण मानते हैं। विवेचनात्मक

1 देखिए ज़ूरबी, उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 18.

2 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 13.

3 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 12.

दृष्टि से देखने से यह स्पष्ट हो जाएगा कि एक राज्य द्वारा दूसरे राज्य को मान्यता देना उसकी कूटनीतिक नीति पर निर्भर है जो वस्तुनिष्ठ परस्पर निर्भर न होकर राष्ट्रीय हितों की धारणा पर अवलम्बित है। इतिहास से हमें ऐसे अनेकानेक उदाहरण मिल जाएंगे जबकि शक्तिशाली राज्यों ने नव-निर्मित राज्यों को मान्यता नहीं दी। उदाहरणार्थ, संयुक्त राष्ट्र (अमेरिका) ने स्थापित होने के लगभग 15 वर्ष बाद सोवियत संघ को मान्यता दी। इसी प्रकार, चीन के जनवादी प्रजातन्त्र को अभी भी कुछ राज्यों ने मान्यता नहीं दी है। इस विस्लेषण से यह स्पष्ट हो जाता है कि मान्यता देने या न देने की बात हमें व्यवहार के आत्मनिष्ठ स्तर पर ले जाती है, जिससे प्रारम्भ से ही हम बचने का प्रयास कर रहे हैं। अतएव हम 'अंतर्राष्ट्रीय मान्यता' को राज्य के अस्तित्व अथवा उसके बने होने का लक्षण अथवा प्रमाण नहीं मान सकते, यद्यपि इस प्रकार की मान्यता अंतर्राष्ट्रीय राजनीति में बहुत महत्व रखती है।

## 2. अन्य समरूप शब्दों से राज्य का प्रभेद

राज्य के आवश्यक तत्वों की व्याख्या और उसकी परिभाषा देने के उपरांत, हम कुछ प्रचलित मिलते-जुलते शब्दों से इसका प्रभेद कर सकते हैं। इसी प्रकार का एक शब्द 'समाज' है।

राज्य और समाज—समाज एक बहुत सामान्य शब्द है। मैकीवर और पेज के अनुसार, इसका प्रयोग 'सामाजिक संबंधों के बाने-बाने'<sup>1</sup> का अध्ययन करने के लिए किया जाता है। यह शब्द केवल मनुष्यों के लिए ही प्रयुक्त नहीं होता। जीवन की निम्नतम अवस्थाओं में भी, जहाँ सामाजिक चेतना अत्यंत अविकसित होती है और सामाजिक सम्पर्क सीमित और क्षणिक होते हैं, समाज होता है। सभी उच्चतर पशुओं में भी किसी न किसी रूप में समाज होता है जो उनके स्वभाव और जाति-प्रजनन की आवश्यकताओं की पूर्ति करता है<sup>2</sup>।

मैकीवर के अनुसार, समाज सामाजिक संबंधों के बदलते हुए रूपों का अध्ययन है। समाज के अस्तित्व का अर्थ होता है : (1) इन मनुष्यों के प्रति चेतना, और (2) एक विशेष प्रकार की साहचर्य-भावना। मनुष्य समाज के ऊपर अपनी रक्षा, लालन-पालन, शिक्षा, सुख, साधनों, अधिसरो, और अनेकानेक

1 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 5.

2 वही, पृष्ठ 6-7.

ऐसी सेवाओं के लिए निर्मर रहता है जिन्हें समाज प्रदान करता है। वह अपने विचारों, स्वप्नों, अभिलाषाओं, और यहाँ तक कि अपने सारीरिक और मानसिक विकास के लिए भी समाज पर अवलम्बित है। जन्म से ही व्यक्ति के लिए समाज की परमावश्यकता स्पष्ट हो जाती है। उसका जीवित रहना और मनुष्याचित गुणों का विकास भी समाज में ही संभव है<sup>1</sup>।

अपने एक अन्य ग्रन्थ में, मैकवीर ने समाज को 'मनुष्यों के समस्त ऐच्छिक सबधों का समुच्चय' बताया है। लौकीक के अनुसार, 'समाज' शब्द से हमारा अभिप्राय केवल राजनीतिक सबधों से नहीं है, किंतु उन समस्त मानवीय सबधों और सामूहिक कार्यों से है जो अपने ताने-बाने से मनुष्यों को एक-दूसरे से बांधे रहते हैं<sup>2</sup>। जी० डी० एच० कोन ने समाज को जनसमुदाय के अंतर्गत संगठित समुदायों और संस्थाओं की श्रेणी बताया है<sup>3</sup>।

अब यह एक सामान्य बयान बन गया है कि मनुष्य समाज में जन्म लेता है, और समाज की आवश्यकता उसकी प्रकृति में निहित है। जेंगा कि मैकवीर कहते हैं, समाज केवल एक सांयोगिक संयोजन नहीं है। वह एक ऐसा साहचर्य है जो इच्छित व्यवस्था अभिप्रेत हो। दूसरे, इसमें मनुष्यों के सभी सचेतन कार्य आ जाते हैं। तीसरे, यह मानव सबधों की श्रेणी का परिचायक है, उसके किसी विशिष्ट अंग अथवा पहलू का नहीं। इस अर्थ में, एक व्यापकतम रूप में 'समाज' शब्द सम्पूर्ण मानव-जाति के लिए प्रयुक्त हो सकता है और एकीकृततम रूप में कुछ व्यक्तियों के आपसी सबधों के लिए।

उपर्युक्त विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि समाज और राज्य एक-दूसरे से भिन्न हैं। मैकवीर के बयानानुसार सामाजिक और राजनीतिक बातों को एक-दूसरे समझ लेना एक धीरे सभ्राति होगी जिसके फलस्वरूप समाज अथवा राज्य, दोनों में से किसी की समझने में बहुत बड़ी बाधा उपस्थित हो जायगी<sup>4</sup>। अतएव यदि हम इस प्रभेद को ध्यान में रखें तो हमारे सोचने समझने और विस्तारण में स्पष्टता आ सकेगी।

समय की दृष्टि से समाज राज्य का पूर्ववर्ती है। कामन्स के अनुसार समाज राज्य से उसी प्रकार पूर्ववर्ती है जैसा कि वह परिवार, चर्च, निगम और राजनीतिज्ञ दलों से है। समाज इन सब को उसी प्रकार आवद करता है जैसे

1 वही, पृष्ठ 6 और 8.

2 उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 18.

3 *Social Theory*, वृत्तीय संस्करण, ल-इन, 1923, पृष्ठ 29.

4 वही, पृष्ठ 5.

कि एक वृक्ष अपनी छायाओं को। अब यह माना जाने लगा है कि मनुष्य बहुत लम्बे समय तक राज्य के बिना रहा होगा। आदिकालीन व्यक्ति वश पर आधारित समूहों में रहा करते थे जिनको 'टोटेम' भी कहा जाता है। ऐतिहासिक दृष्टि से राज्य की स्थापना मानव-इतिहास में बहुत देर से हुई। किन्तु समाज और राज्य के इस प्रभेद को प्राचीन राजनीतिक लेखक कर नहीं पाए। यह दोष हमें प्राचीन यूनानी राजनीतिक चिन्तकों के राज्यदर्शन में मिलता है। संभवतः उनकी इस भूल का प्रमुख कारण यह था कि उनके नगर-राज्य क्षेत्रफल में बहुत छोटे और जनसंख्या की दृष्टि से बहुत सहृदय थे। साथ ही, इन नगर-राज्यों के बाह्य सम्पर्क अत्यंत सीमित थे (वस्तुतः वे आत्म-निर्भरता और स्वाधीनता को अपने देश के दो बड़े गुण मानते थे)। एक टीकाकार ने तो इनके संबंध में यह अभिमत व्यक्त किया है कि ये नगर केवल राज्य ही नहीं थे बल्कि 'समाज', 'हुग', 'मंडी', 'क्व', 'विश्वविद्यालय' आदि सभी कुछ थे। तथापि अब समय और स्थिति इतनी अधिक परिवर्तित हो चुकी है कि समाज और राज्य के प्रभेद को स्पष्ट न करने का कोई कारण नहीं है।

कार्यात्मक रूप में भी ये दोनों मिल्न हैं। राज्य का मुख्य उद्देश्य 'शांति और नियंत्रण की व्यवस्था' स्थापित करना है और वह इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए कानूनों द्वारा लोगों को आज्ञापालन के लिए बाध्य करता है।

रचना की दृष्टि से भी समाज और राज्य में अंतर है। राज्य समस्त संगठित जीवन और समूचे मानवीय संबंधों को समाविष्ट नहीं कर सकता। मैकीवर के अनुसार राज्य का अस्तित्व समाज के अंतर्गत है किन्तु वह समाज का प्रतिरूप तक नहीं है ... राज्य उस सामाजिक जीवन का, जिस पर उसका नियंत्रण है, समर्थन करता है अथवा शोषण करता है, उस पर ध्यान लगाता है अथवा उसे स्वतंत्रता देता है, उसे पूर्ण बनाता है अथवा विघटित करता है — किन्तु राज्य समाज का उपकरण मात्र है उसका जीवन नहीं।

इन दोनों के कार्य करने के ढंग भी भिन्न हैं। राज्य शक्ति का प्रयोग करता है और जनता को आज्ञापालन के लिए बाध्य करता है जबकि समाज प्रयाश और परम्पराओं के माध्यम से लोगों को मनाता है। लेकिन हमें इस प्रभेद पर अत्यधिक बल नहीं देना चाहिए। अर्नेस्ट बार्बर के अनुसार, 'कई बातों में, राज्य और समाज एक दूसरे को अतिव्याप्त (overlap) करते हैं, घुल मिल जाते हैं और एक दूसरे के प्रति श्रेणी होते हैं। किन्तु मोटे रूप

मे कहा जा सकता है कि इनमे से एक का क्षेत्र ऐच्छिक सहयोग है, उसकी ऊर्जा (energy) सद्भावना पर निर्भर है, उसके ढंग सचीले हैं, जबकि दूसरे का क्षेत्र यथवत् क्रिया है, उसकी ऊर्जा क्षीय पर आधारित है, और उसकी पद्धति में लोच का अभाव है<sup>1</sup>। तथापि बार्कर यह मानता है कि यदि राज्य आधुनिक समाज को सम्बद्ध करके न रहे तो उसका अस्तित्व ही पतरे में पड़ जाए<sup>2</sup>।

मैकीवर ने समाज और राज्य का प्रभेद बताते हुए कहा है कि राज्य एक ऐसी रचना है जो समाज के समवासीन और समविस्तृत नहीं अपितु विशिष्ट लक्ष्यो की प्राप्ति के लिए एक निश्चयात्मक व्यवस्था के रूप में समाज के अंतर्गत बनी हुई है<sup>3</sup>। इस प्रभेद को स्पष्ट करते हुए मैकीवर कहता है कि राज्य की स्थापना के पूर्व समाज वर्तमान था। वस्तुतः समाज मानव जीवन के लिए अत्यंत आवश्यक है। जैसा कि बार्कर ने कहा है रचना की दृष्टि से राज्य (जो एक कानूनी समुदाय है) और सामाजिक संगठन भिन्न नहीं है दोना<sup>4</sup>। एक ही जनसमुदाय के व्यक्ति सम्मिलित होते हैं<sup>5</sup>। दूसरे, मैकीवर के कथनानुसार राज्य द्वारा स्थापित कानूनी व्यवस्था समस्त सामाजिक जीवन और मनुष्यों के समस्त सामाजिक उद्देश्यों को समावृत नहीं कर सकती<sup>6</sup>। बार्कर भी कहता है कि सामाजिक उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए व्यक्ति अनेक संगठन — आर्थिक, शैक्षिक, सांस्कृतिक, परोपकारी आदि — के सदस्य बन जाते हैं जिनके सम्मिलन और सम्मिश्रण से समाज बनता है। वस्तुतः मनुष्यों की आवश्यकतानुसार समाज के अनेक और विविध रूप हो गए हैं। अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए व्यक्ति अनेक समुदायों के सदस्य बन जाते हैं क्योंकि वे जान गए हैं कि बिना सामूहिक कार्यों के अपने उद्देश्यों की प्राप्ति अत्यंत कठिन है। इस प्रकार, जहाँ छोटे और बड़े उद्देश्यों की पूर्ति के लिए अनेक सामाजिक संगठन होते हैं, वहाँ राज्य का केवल एक परम उद्देश्य होता है अर्थात् शांति और व्यवस्था को बनाए रखना और उन्हें लागू करना<sup>7</sup>। तीसरे, राज्य का उद्देश्य सीमित है और उसके उद्देश्य की प्राप्ति के साधन भी सीमित हैं। राज्य अपने सदस्यों के उद्देश्यों की पूर्ति के हेतु साधन मात्र है

1 दत्ति: *Political Thought in England*, पृष्ठ 67

2 उपर्युक्त पृष्ठ, पृष्ठ 40

3 वही, पृष्ठ 179-183

4 दत्ति: *Principles of Social and Political Theory*, पृष्ठ 43

5 उपर्युक्त पृष्ठ, पृष्ठ 445-46

6 उपर्युक्त पृष्ठ, पृष्ठ 43

और इसी उद्देश्य से इसको स्थापित किया जाता है और बनाए रखा जाता है। इसको प्रभुसत्ता एक 'ट्रस्ट' के रूप में होती है और इस प्रभुसत्ता के प्रयोग की कुछ सीमाएँ हैं<sup>1</sup>। यह सत्य है कि अन्तिम रूप में, राज्य शक्ति का प्रयोग कर सकता है अथवा आज्ञा-पालन के लिए लोगों को बाध्य कर सकता है, जबकि समाज केवल लोगों की सद्भावना के आधार पर अपना काम निकालता है। तथापि, एक लोकतंत्रीय व्यवस्था के अंतर्गत, शक्ति पर आधारित राज्य को भी अपने नागरिकों को समुचित स्वाधीनता देनी पड़ती है और अन्य समुदायों के साथ विचार-विमर्श और समझ-बुझ कर काम करना पड़ता है। दूसरी ओर, यद्यपि समूह वैकल्पिक और ऐच्छिक होते हैं, तथापि कभी-कभी वे इतने शक्तिशाली बन जाते हैं कि उनके आदेशों का पालन करना उनके सदस्यों के लिए अनिवार्य हो जाता है। इतिहास साक्षी है कि मध्यकालीन यूरोप में चर्च जैसी ऐच्छिक संस्था इतनी शक्तिशाली बन गई कि उसने बड़े-बड़े साम्राज्यों और राजवाडों के छबके छुड़ा दिए और उन्हें चर्च की सर्वोपरिता को स्वीकार करने के लिए बाध्य कर दिया। इसी प्रकार, समकालीन युग में अनेक व्यापारिक और श्रमिक संघ इतने प्रभावशाली बन गए हैं कि उनसे संबंधित उद्योगों में लगे हुए व्यक्तियों को उनके नियमों का चुपचाप पालन करना होता है<sup>2</sup>। संक्षेप में हम कह सकते हैं कि आज लोकतंत्रीय राज्य से ऐसा वातावरण बनाने की आशा की जाती है जिसमें सभी नागरिक अपना बहुमुखी विकास कर सकें। विभिन्न समुदाय इस कार्य में राज्य की सहायता कर सकते हैं। समाज अपने समुदायों और समूहों द्वारा जनता की जो सेवा करता है वह राज्यों के कार्यों से कम महत्वपूर्ण नहीं होती। तथापि, यह स्मरण रखना चाहिए कि राज्य का कार्यक्षेत्र भी दिन पर दिन बढ़ता जा रहा है और राज्य ने अब अनेक ऐसे कार्य करने शुरू कर दिए हैं जो लोककल्याण के लिए आवश्यक हैं, किंतु जिन्हें केवल ५० वर्ष पूर्व राज्य अपने कार्यक्षेत्र से परे समझता था।

राज्य और समाज के इस प्रभेद को निम्न तालिका में प्रस्तुत किया जाता

राज्य	समाज
राज्य अपने सदस्यों के उद्देश्यों की पूर्ति का एक माधन है।	1. समाज सामाजिक संबंधों की एक ग्रथि है।

1 मैकीयर का उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 451-521.

2 *Principles of Social and Political Theory*, पृष्ठ 43-44



2. राज्य मानव-जीवन के विकास की एक सीढ़ी है।
3. राज्य के लिए स्थायी और निश्चित भू-भाग का होना आवश्यक है।
4. मानव जीवन में ऐसा समय रहता है जब राज्य नहीं थे, किंतु वर्तमान दशा में राज्य आवश्यक हैं।
5. राज्य का केवल एक परम उद्देश्य होता है, अर्थात् शांति और व्यवस्था लागू करना।
6. राज्य बलप्रयोग और शक्ति पर आधारित है।
7. राज्य सर्वदा संगठित होता है।
8. राज्य कानूनों की सहायता से अपनी सत्ता कायम रखता है।
2. समाज तर्क और इतिहास दोनों ही दृष्टि से राज्य से पूर्ववर्ती है।
3. समाज के लिए यह आवश्यक नहीं है। घुमटू समाज भी हो सकते हैं।
4. समाज मनुष्यों के लिए स्वाभाविक है और आज के युग में वे समाज से बाहर नहीं रह सकते।
5. समाज के विभिन्न उद्देश्य होते हैं।
6. समाज साधारणतः समझा-बुझाकर अपने नैतिक प्रभाव का प्रयोग करता है।
7. समाज के लिए सुगठित व्यवस्था आवश्यकता नहीं है।
8. समाज प्रथाओं, परम्पराओं और सद्भावना के आधार पर अपना काम चलाता है।

राज्य और जनसमुदाय के प्रभेद—जहाँ भी व्यक्ति समूह बनाकर रहते हैं और उनके सामान्य जीवन की बुनियादी दशाएँ एकसमान होती हैं, वही जनसमुदाय (community) बन जाता है। यह 'सामान्य सामाजिक जीवन का एक क्षेत्र' है। इसके अस्तित्व के लिए आवश्यक है कि सामान्य प्रदेश पर रहने वाले जनसमूह में यह चेतना हो कि वे एकसमान जीवन व्यतीत करते हैं। मैकीवर के अनुसार, एक जनसमुदाय की विशेषता यह है कि उसमें मनुष्यों का समस्त जीवन व्यतीत किया जा सकता है अर्थात् उसके अन्तर्गत समस्त सामाजिक मन्त्रों का समावेश सम्भव है। तथापि, अब सम्य जनसमुदायों में इस प्रकार की आम निर्भरता कम होती जा रही है। अब जनसमुदायों के चारों ओर ऐसी दीवारें नहीं रह गई हैं जो उनकी अन्य व्यक्तियों से सर्वथा पृथक् रख दें। बड़े-बड़े जनसमुदायों के अन्तर्गत अनेक छोटे जनसमुदाय भी होते हैं। उदाहरण के लिए, व्यक्ति एक गाँव में रहकर भी मानव समाज का सदस्य

होता है<sup>1</sup>।

जनसमुदाय सदैव प्रादेशिक होता है। इसके संगठन का आधार सामान्य भूमि है। एक दृष्टि से, घुमटू समुदायों का भी एक स्थानीय, किंतु निरंतर बदलते रहने वाला, निवास-स्थान होता है। तथापि आज के युग में अधिकतर जनसमूह निश्चित भू-भागों पर स्थायी रूप से रहने लगे हैं। यही नहीं, यातायात और प्रसार के साधनों में उन्नति के कारण स्थानीय बंधन और दायित्व ढीले पड़ते जा रहे हैं। अतएव 'पड़ोस' का महत्त्व कम होता जा रहा है। उसका सामाजिक महत्त्व अब बड़े जनसमुदायों को मिलता जा रहा है। मैकीवर और पेज के कथनानुसार, सम्य प्राणी होने के नाते, हमको छोटे और बड़े सभी प्रकार के जनसमुदायों की आवश्यकता है। वृहत् जनसमुदायों में हमें सुव्यवस्था, स्थिरता, बचत और एक रंगीन और विविधतापूर्ण संस्कृति का आकर्षण मिल जाता है जबकि छोटे जनसमुदायों में हमें निकटता और घनिष्ठता स्थापित करने का सतोष प्राप्त होता है। बड़े जनसमुदाय हमें शांति और सुरक्षा, देशभक्ति और कभी-कभी युद्ध, स्वचालित परिवहन और रेडियो प्रस्तुत करते हैं, जबकि छोटे जनसमुदाय हमें मित्र और मित्रता, विचार-विमर्श और पारस्परिक प्रतिस्पर्धा, स्थानीय गौरव और निवास प्रदान करते हैं। पूर्ण जीवन के लिए दोनों ही आवश्यक हैं<sup>2</sup>।

जंसा कि कोल ने कहा है, मनुष्य जनसमुदायों को बनाते नहीं हैं, वे उनमें जन्म लेते हैं और वही उनका पालन-पोषण होता है। किंतु इसका आशय यह नहीं है कि इस प्रकार के सामाजिक संगठनों का एक विशिष्ट रूप होता है। उसके अनुसार यह एक आत्मनिष्ठ भावना है और सदस्या की चेतना में इसकी वास्तविकता निहित है। जनसमुदाय के अस्तित्व के लिए एक ऐसा जनसमूह होना चाहिए जो 'उत्तम जीवन की प्राप्ति' के लिए उत्सुक हो, और जिसका ध्यान केवल विशिष्ट उद्देश्यों की प्राप्ति की ओर न हो। यह सामाजिक जीवन का एक समावेशकारी (inclusive) वर्ग है। ऐसे बड़े वर्ग भी बन सकते हैं। फिर भी ये व्यापक वर्ग सीमित वर्गों को पूर्णतः आत्मसात् नहीं कर लेते। वृहत् जनसमुदायों के अंतर्गत भी वे सामाजिक जीवन के वास्तविक केन्द्रों के रूप में बने रहते हैं। कभी-कभी अनेक जनसमुदायों की सदस्यता के कारण उनके प्रति सदस्यों की अनुरक्ति में स्पर्धा उत्पन्न हो जाती है<sup>3</sup> जिसको समझदार नागरिक विवेकपूर्ण ढंग से सुलझा सकते हैं।

1 मैकीवर तथा पेज का उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 8-10.

2 यही, पृष्ठ 11.

3 देखिए Cole, *Social Theory*, पृष्ठ 25-27.

**राज्य और समुदाय**—बहुत समय से, समाज में अनेकानेक समुदाय होते आए हैं। समुदाय की परिभाषा देते हुए, मैकीवर और पेज ने कहा है कि यह एक ऐसा व्यक्तिगत समूह है जो किसी विशिष्ट अथवा सामान्य हित की प्राप्ति लिए संगठित होता है। इन विद्वानों के मतानुसार, 'परिवार' और 'राज्य' समुदायों और जनसमुदायों दोनों ही श्रेणियों में आ जाते हैं। जो नए प्राणी जन्म लेते हैं उनके लिए परिवार एक प्रारम्भिक जनसमुदाय है जो उन्हें वृहत् जनसमुदाय के योग्य बनाता है। किंतु, उनके लिए भी सदैव परिवार एक स्वेच्छित समुदाय का रूप धारण कर लेता है<sup>1</sup>।

बहुत समय तक राजनीतिक विचारकों ने समुदायों के अस्तित्व पर कोई ध्यान नहीं दिया। उन्होंने केवल यह विचार व्यक्त किया कि समुदाय और व्यक्तिगत समूह राज्य के सौजन्य से बने हुए हैं। नागरिकों के जीवन की समृद्ध बनाने में वे जो विशेष कार्य करते हैं उसका महत्त्व या तो वे समझ नहीं पाए अथवा उस पर उन्होंने विशेष ध्यान नहीं दिया। उदाहरणार्थ, इहरिंग ने पूर्वकथन किया कि, विकास की प्रक्रिया में, समुदाय अपने सारे कार्य राज्य को दे बैठेंगे। किंतु मैकीवर के मतानुसार यदि समुदायों के कुछ कार्य राज्य को हस्तांतरित हो भी जाएँ, तो भी समुदाय राज्य में पूर्णतः विलीन नहीं होंगे। इनमें से कम से कम कुछ नागरिकों के जीवन को उत्तम बनाने में अवश्य अपना योग देते रहेंगे।

स्वतः उत्पन्न होने वाले ये ऐच्छिक समूह विशिष्ट उद्देश्यों की प्राप्ति में नागरिकों को सहायता देते हैं। बहुजनवादियों के प्रयास से समुदायों के महत्त्व की अब समुचित मान्यता दी जाने लगी है। अब कोई कारण नहीं है कि हम इन समुदायों को — जो स्थानीय, प्रादेशिक, राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय स्तरों पर काम करते हैं और जिनमें व्यक्ति प्रायः स्वेच्छा से सम्मिलित होता है (और जब चाहे इन्हें छोड़ सकता है) — समाज के लिए उपयोगिता स्वीकार न करें। एक व्यक्ति चाहे जितने समुदायों का सदस्य हो सकता है (यदि वे परस्पर विरोधी उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए न बने हों)। आवश्यकतानुसार समुदाय जन्म लेते रहते हैं और उद्देश्यों की पूर्ति के पश्चात् वे विलीन हो जाते हैं। यह देखते हुए कि इन समुदायों की सदस्यता ऐच्छिक है और इनका जन्म स्वतः होता है, लोकतन्त्रीय राज्यों को हर प्रकार से इन्हें प्रोत्साहन देना चाहिए और इनकी सहायता करनी चाहिए। इनने प्रति अविश्वास का भाव रखने का कोई तर्कसंगत कारण प्रस्तुत नहीं होता। वस्तुतः इन समुदायों की

स्वायत्तता (autonomy) में बंसी करने अथवा उनके कार्यों में हस्तक्षेप करने की आवश्यकता केवल उसी दशा में होनी चाहिए जब वे सामान्य हितों के विरुद्ध कार्य करें।

समुदायों को मनमाने ढंग से व्यवहार करने की अनुमति नहीं दी जा सकती। कोई राज्य समुदायों पर नियंत्रण रखने के उत्तरदायित्व को नहीं छोड़ सकता। राज्य के लिए यह समुचित प्रबंध करना आवश्यक है, कि ये समुदाय सामान्य हितों के विरुद्ध कार्य न करें। अतएव राज्य को इन समुदायों के ऊपर केवल नियंत्रण ही नहीं रखना पड़ता, उसे विभिन्न समुदायों में समन्वय स्थापित करने का कार्य भी करना होता है।

राज्य और समुदाय के प्रभेद की मुख्य बातें निम्न तालिका में दी जाती हैं

राज्य	समुदाय
1. राज्य का एक निश्चित भू-भाग होता है।	1. समुदायों के कार्य क्षेत्र स्थानीय, प्रादेशिक, राष्ट्रीय अथवा अंतराष्ट्रीय हो सकते हैं।
2. राज्य एक स्थायी संगठन है।	2. समुदाय अल्पस्थायी होते हैं और बनते बिगड़ते रहते हैं।
3. राज्य की सदस्यता नागरिकों के लिए अनिवार्य है।	3. साधारणतः इसकी सदस्यता वैकल्पिक है।
4. एक नागरिक एव ही राज्य का सदस्य रह सकता है।	4. वह अनेक समुदायों का सदस्य बन सकता है यदि वे परस्पर विरोधी न हों।
5. राज्य को अपनी आज्ञाओं और कानूनों को मानवाने के लिए सैन्यबल प्राप्त है और यह मृत्यु-दण्ड भी दे सकता है।	5. समुदाय केवल समझौते-बुझावर काम चलाते हैं और आदेश न मानने पर केवल जुर्माना अथवा सदस्यता से वृत्त कर सकते हैं।
6. राज्य एक प्रमुखतात्मक समुदाय है। कानूनी रूप में उसके ऊपर कोई शक्ति नहीं है।	6. इनके नियम और नियमन सदस्यों को बाध्य करते हैं और उनको दृढ़ता से लागू भी किया जाता है, किंतु वे स्वयं राज्य के नियंत्रण में होते हैं।
7. राज्य का महत्व उद्देश्य होता है,	7. इनके उद्देश्य प्रायः सीमित और

कानून और प्रबंध की एक व्यवस्था  
सागू करना और उससे अलगत  
लोड-बल्ल्याण ने बायें करना ।

विशिष्ट होते हैं ।

8. राज्य में अनेक समुदाय होते हैं  
जिनके कार्यों पर सामान्य दृष्टि  
की दृष्टि से वह नियंत्रण रखता  
है ।

8 इतिहास में अनेक ऐसे उदाहरण  
हैं जब सदस्यों ने राज्य की  
अपक्षा अपने समुदायों को अधिक  
निष्ठा दी है (मध्यकालीन यूरोप  
में वर्ष की और समकालीन युग  
में धर्मन सभों की) ।

राज्य और शासन—प्रायः राज्य और शासन अथवा सरकार के प्रभेद को  
भुला दिया जाता है । जैसा कि हम ऊपर कह आये हैं, 'शासन' राज्य का एक  
अविभाज्य तत्त्व है । वह एक ऐसी एजेंसी है जिसके द्वारा राज्य अपने उद्देश्यों  
की पूर्ति का प्रयत्न करता है । सरकार के माध्यम से राज्य की इच्छा निर्मित  
होती है, अभिव्यक्त होती है और पूरा होती है । लीकीव के शब्दों में, व्यापकतम  
अर्थ में 'शासन' से हमारा अभिप्राय नियंत्रण और आजायासन के बुनियादी  
विचार से है, इसका आदाय सत्ता और उस सत्ता के प्रति आधीनता से है ।  
बिना 'शासन' के राज्य नहीं हो सकता । सरकार चाहे किसी प्रकार संगठित हो,  
उसकी उपस्थिति राज्य के अस्तित्व के लिए अत्यंत आवश्यक है । किंतु, इसके  
विपरीत 'सरकार' बिना राज्य के भी हो सकती है जैसे कि स्थानीय और प्राथमिक  
स्तरों पर, और हम ऐसे अनेक अंतर्राष्ट्रीय समुदायों और एजेंसियों के सबंध में  
भी 'सरकार' अथवा संगठन शब्द का प्रयोग करते हैं जो राज्य नहीं हैं ।

हेरोल्ड जे० सास्की और जी० डी० एच० कोल के अनुसार व्यावहारिक  
रूप में, इस प्रभेद का कोई महत्व नहीं है । कोल के अनुसार, राज्य 'जन-  
समुदाय के शासन की राजनीतिक मशीनरी' के अतिरिक्त और कुछ नहीं है<sup>1</sup> ।  
इसी प्रकार सास्की का भी मत है कि क्रियात्मक प्रशासन के उद्देश्यों की दृष्टि  
से राज्य शासन के अतिरिक्त कुछ नहीं है<sup>2</sup> । हम मानते हैं कि प्रायः सरकार  
राज्य के नाम से शासन करती है फिर भी इन दोनों को एक समझ बैठना  
हानिकारक हो सकता है, और इस प्रभेद की स्वीकार करने से हमारे विचारों  
में स्पष्टता आ जाएगी । यदि हम यह समझ लें कि सरकारें अस्थिर होती  
हैं, वे क्षाती-शक्ती रहती हैं, किंतु राज्य अपेक्षाकृत स्थायी होता है, तो हम  
अनेक उलझनों से बच जाएंगे । उस दशा में हम प्रभुसत्ता को सरकार का

1 देखिए *Self-government in Industry*, सरोचिन सार्वजन्य, लंदन, 1919, पृष्ठ 119.

2 *A Grammar of Politics*, लंदन, 1948, पृष्ठ 26

लक्षण नहीं, राज्य का लक्षण मानेंगे और हम यह भी नहीं कहेंगे कि सरकार की सत्ता निरकुश होती है। फिर हमारी समझ में यह भी सरलता से आ जाएगा कि सरकार को संविधान और विधि के अंतर्गत कार्य करना चाहिए और अपने अधिकार क्षेत्र से बाहर नहीं जाना चाहिए। यही नहीं, इससे यह भी स्पष्ट हो जाएगा कि लोकतंत्रीय समाज में, जहाँ अंतिम रूप में प्रभुत्व जनता में निहित होती है, वहाँ सरकार के निर्णयों और कार्यों में 'अंतिमता' नहीं हो सकती। यदि यथेष्ट सार्वजनिक दबाव पड़े तो सरकार को झुकना पड़ता है और लोकमत के अनुरूप बनाने के लिए अपनी नीतियों और व्यवहारों में परिवर्तन करना पड़ता है।

राज्य और सरकार को एक समझने की भूल सामान्य बोलचाल की भाषा में भी की जाती है। जब हम संघीय राज्य की चर्चा करते हैं तो हमारा अभिप्राय सरकार के संघीय रूप से होता है। जब हम राज्य के हस्तक्षेप या राजकीय सहायता की बातें करते हैं तो वस्तुतः हम सरकारी कार्यों के संबंध में सोच रहे होते हैं। उपर्युक्त बातों को ध्यान में रखते हुए कोल ने यह निष्कर्ष निकाला कि राज्य और सरकार में कोई प्रभेद नहीं है<sup>1</sup>। किंतु सेट के अनुसार, ठीक निष्कर्ष यह निकलता है कि यहाँ शब्दों का प्रयोग अस्पष्ट और भ्रमोत्पादक ढंग से किया गया है। इस प्रकार की भूलें प्रचलित भाषा में इसलिए हो जाती हैं कि राज्य और सरकार का निकट संबंध है। राज्य एक प्रादेशिक समुदाय है, किंतु प्रभावी रूप में वह केवल सरकार के माध्यम द्वारा ही कार्य कर सकता है। जब सरकार राज्य के नाम से कोई कार्य करती है तो यह भी कहा जा सकता है कि राज्य सरकार के माध्यम से कार्य कर रहा है<sup>2</sup>। इस स्थिति के कारण लास्की का कहना है कि हमें राज्य के कामचलाऊ सिद्धांत का विचार प्रशासनिक दृष्टि में करना चाहिए। 'राज्य की इच्छा वस्तुतः उन छोटे से व्यक्तियों द्वारा किए गए निर्णय होते हैं जिन्हें कानूनी शक्ति प्राप्त है, क्योंकि क्रियात्मक प्रशासन की दृष्टि से, सरकार राज्य है'<sup>3</sup>। फिर भी लास्की इन दोनों को एक नहीं मानता<sup>4</sup>।

लास्की के मतानुसार राज्य और सरकार में प्रभेद करने का एक बड़ा लाभ सरकार के अधिकार-क्षेत्र की मर्यादा पर ध्यान रखना है। सरकार को राज्य के उद्देश्यों का ध्यान रखना चाहिए और नागरिकों के लिए ऐसी दशाएँ उत्पन्न

1 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 119-121.

2 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 87.

3 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 35 और 131.

4 देखिए *The State in Theory and Practice*, पृष्ठ 8-9.

करने का यत्न करते रहना चाहिए जिनमें उनकी इच्छाओं की अधिकतम तुष्टि हो सके। उसे अनुभव पर आधारित सभी सुझावों पर ध्यान देना चाहिए जिससे सरकार राज्य की प्रभुसत्ता का दुरुपयोग न कर सके। लास्की के कथनानुसार, प्रत्येक सरकार में कुछ ऐसे व्यक्ति होते हैं जिनके भ्रष्ट होने की सम्भावना रहती है। वे जानबूझकर सत्ता का दुरुपयोग कर सकते हैं। सदस्य होते हुए भी, वे अपने व्यक्तिगत हितों को ही जनसमुदाय का कल्याण समझ बैठने की भूल कर सकते हैं। हो सकता है कि उन्हें यथार्थ स्थिति का ज्ञान न हो अथवा उस पर काबू पाने की उनमें योग्यता न हो। प्रत्येक राजनीतिक समाज के इतिहास में किसी न किसी समय इस प्रकार की परिस्थितियाँ उत्पन्न हुई हैं। राज्य और सरकार के प्रभेद को मान्यता देने का एक लाभ यह है कि जब हमें सरकार राज्य के एजेंट (अभिकर्ता) के रूप में अपने उत्तरदायित्वों को निभाने में असमर्थ दिखाई दे, तब निर्धारित प्रक्रिया द्वारा हम उसे परिवर्तित कर सकते हैं<sup>1</sup>। इस प्रभेद को हम निम्न तालिका के रूप में प्रस्तुत कर सकते हैं -

राज्य	सरकार
1. राज्य एक पूर्ण स्वरूपना (concept) है।	1. सरकार राज्य का एक तत्त्व है। जो राज्य के एजेंट (अभिकर्ता) के समान कार्य करता है।
2. यह अमूर्त है।	2. यह मूर्त है।
3. सभी नागरिक इसके सदस्य होते हैं।	3. नागरिकों का केवल एक छोटा भाग सरकार के विभिन्न अंगों के संचालन में सक्रिय रूप से भाग लेता है।
4. यह स्थायी है। सरकार के परिवर्तनों का इसके अस्तित्व पर प्रभाव नहीं पड़ता।	4. सरकारें बदलती रहती हैं।
5. राज्यों के आवश्यक तत्त्व एक-समान होते हैं। केवल उसकी सरकारों के रूप भिन्न होते हैं।	5. सरकारों के रूप विभिन्न प्रकार के होते हैं।
6. बिना सरकार के राज्य नहीं हो सकता।	6. बिना राज्य के सरकार हो सकती है।
7. प्रभुसत्ता राज्य का एक अनिवार्य तत्त्व है।	7. व्यवहार रूप में, सभी सरकारों के अधिकार सीमित होते हैं।

- 8 कुछ राज्यों का विचार है कि नागरिकों को उनके विरुद्ध कोई शिकायत नहीं हो सकती और न अधिकार हो हो सकते हैं ।
- 8 सरकार के विरुद्ध नागरिकों को शिकायतें भी हो सकती हैं और उसके विरुद्ध अपने अधिकारों की रक्षा के हेतु कानूनी कार्यवाही करने की अनुमति भी है ।

### 3. 'जाति' और राष्ट्र

नेशनलिटी ('जाति') और 'राष्ट्र' (nation) शब्दों की व्याख्या करना सरल नहीं है । विद्वान लेखकों और विचारकों ने इन शब्दों का विभिन्न अर्थों में प्रयोग किया है । प्रायः 'नेशनलिटी' और 'राष्ट्र' में स्पष्ट भेद नहीं किया जाता, और इन दोनों का राज्य से भी बहुत कम स्पष्ट प्रभेद किया गया है । अतः इन शब्दों के उपयोग में बहुत डीलापन आ गया है । उदाहरण के लिए, कुछ यूरोपीय और भारतीय विद्वानों ने कहा है मानव इतिहास के प्राचीन काल में भी 'राष्ट्र' वर्तमान थे । तथापि, अधिकतर राजनीतिक विचारक अब इस मत के हो गए हैं कि इन दोनों का रूप ऐतिहासिक है<sup>1</sup> ।

'जाति'—व्युत्पत्ति की दृष्टि से 'नेशनलिटी' और 'नेशन' शब्द लैटिन धातु 'नेटि' से निकले हैं जिसका अभिप्राय 'जन्म' अथवा 'सामान्य वंश' से है । किंतु अनेक विद्वान विचारक अब इन दोनों शब्दों का प्रयोग भिन्न अर्थों में करते हैं ।

जिम्सॉन ने 'नेशनलिटी' की परिभाषा देते हुए कहा है कि 'यह एक ऐसी विशिष्ट तीव्रता, निकटता और गौरव से युक्त सामूहिक भावना है जो एक निश्चित निवास स्थान से सम्बद्ध है'<sup>2</sup> । बार्सॉ के अनुसार 'नेशनलिटी' एक सामूहिक नाम है जो उन मनोवैज्ञानिक और सांस्कृतिक तत्वों की ग्रंथि को दिया जाता है जो राष्ट्र की एकता के सूत्र में बाधने वाला सिद्धांत प्रस्तुत करती है<sup>3</sup> । ओपेनहीमर के अनुसार, राष्ट्रीय चेतना राष्ट्र को जन्म देती है । किंतु आइसॉ का मत इससे भिन्न है । उसके अनुसार 'नेशनलिटी' हमें उस राजनीतिक रूप से संगठित जनसमूह को कहना चाहिए जो या तो स्वाधीन है अथवा स्वा-

1 C. J. H. Hayes, *Essays on Nationalism*, न्यूयार्क, 1928, पृष्ठ 11

2 इस विषय के विस्तृत विवेचन के लिए देखिए N. N. Agarwal, *The Nationalities Problems in the U S S R*, 1959, अध्याय तीन, (अप्रकाशित शोध ग्रंथ, प्रयाग एवं आगरा विश्वविद्यालयों के पुस्तकालयों में उपलब्ध)

3 Alfred E. Zimmern, *Nationality and Government*, लन्दन, 1919, पृष्ठ 52



धीनता प्राप्ति के लिए उद्योग कर रहा है। स्तालिन ने भी 'नेशनलिटी' शब्द का प्रयोग ऐसे प्रादेशिक जनसमूहों के लिए किया है जो मानव इतिहास के प्राचीन और नामन्तवादी युगों में विभिन्न बर्गों और वर्गों के सम्मिश्रण से बन गए हैं। उसके अनुसार सामान्य भाषा 'नेशनलिटी' का एक प्रमुख लक्षण है<sup>1</sup>।

'नेशनलिटी' के मन्त्र में ऊपर दिए हुए विचारों के अध्ययन से यह स्पष्ट हो गया होगा कि इस सब में विद्वानों में मतभेद नहीं है। पहले तीन लेखक 'नेशनलिटी' को आत्मनिष्ठ अथवा मनोवैज्ञानिक भावना मानते हैं जबकि दोष दो लेखक उसे एक ऐसा विशिष्ट जनसमुदाय समझते हैं जिसे मानव विकास की निश्चित दशा कहा जा सकता है। वाइस और स्तालिन<sup>2</sup> दोनों ही 'नेशनलिटी' और 'राष्ट्र' में भेद करते हैं और वे 'राष्ट्र' को ऐतिहासिक दृष्टि से अपेक्षाकृत एक उन्नत दशा मानते हैं। किंतु वाइस के मतानुसार इन दोनों के भेद का मुख्य आधार है राष्ट्र का राजनीतिक रूप से संगठित होना और उसका या तो स्वाधीन होना अथवा इसके लिए तीव्र उकता का होना। इसके विपरीत स्तालिन का मत है कि राष्ट्र 'नेशनलिटी' की अपेक्षा अधिक सुगठित होता है, यद्यपि नेशनलिटी के लिए भी एक सामान्य भाषा का होना आवश्यक है। राष्ट्र में यह सुगठन प्रभावशाली कारकों से आता है। दूसरे, स्तालिन यह स्वीकार नहीं करता कि प्रत्येक राष्ट्र का पृथक् अस्तित्व आवश्यक है और उसके लिए एक स्वाधीन राजत्व बनाए रखना अपरिहार्य है। उसके अनुसार, किन्हीं विशेष परिस्थितियों में कई राष्ट्र मिल कर एक बहुराष्ट्रीय राज्य की स्थापना कर सकते हैं और यदि ऐसा राज्य पूर्ण राष्ट्रीय एकरा, सघट (consistent) लोकतन्त्र, और अभेद नीति (non-discrimination) पर आधारित हो तो आपत्ति उत्पन्न का प्रश्न नहीं रहता<sup>3</sup>।

यहाँ यह बताना उचित प्रतीत होता है कि 'नेशनलिटी' शब्द का प्रयोग नागरिकों की जातुनी स्थिति के लिए भी होता है। जब एक नागरिक विदेश-यात्रा के लिए जाता है, तो उसने प्रायः यह प्रश्न पूछा जाता है कि आपकी 'नेशनलिटी' (राष्ट्रियता) क्या है। इस प्रश्न का आशय यह होता है कि वह किस देश का नागरिक है।

सामान्य लोकप्रयोग में 'नेशनलिटी' शब्द को बहुधा एक बहुराष्ट्रीय राज्य की जातियों के लिए भी प्रयुक्त किया जाता है। उदाहरण के लिए, स्विट्जरलैंड

1 *National Question and Leninism*, मस्को, 1950, पृष्ठ 11-12.

2 *Concerning Marxism in Linguistics*, नई दिल्ली, 1953, पृष्ठ 10.

3 *National Question and Leninism*, पृष्ठ 11-12 और 27.

मे तीन जातियाँ मानी जाती है - जर्मन स्विस, इटैलियन स्विस और फ्रांसीसी स्विस। कभी-कभी 'नेशनैलिटी' शब्द का प्रयोग यूनाइटेड किंगडम मे स्काटलैंड निवासियों और उत्तरी आयरलैंड मे रहने वालों के लिए भी किया जाता है।

राष्ट्र क्या है ?—'राष्ट्र' शब्द के प्रयोग मे भी बहुत अस्पष्टता, ढिलाई और विविधता है। कुछ लेखक इसे राजत्व (statehood) के अर्थ मे प्रयोग करते हैं और कहते हैं कि एक राज्य मे रहने वाले व्यक्तियों को राष्ट्र कहना चाहिए। किंतु विवेकशील लेखक जल्दबाजी मे किए हुए ऐसे सामान्यीकरणों से बचने का प्रयत्न करते हैं। हास कोहन्<sup>1</sup>, अर्नेस्ट रैनन<sup>2</sup>, फ्रेडरिक हट्टेज<sup>3</sup>, शूर्मेन<sup>4</sup>, कार्ल मावस, फ्रेडरिच एगित्स, लेनिन और स्तालिन ने इसे प्रादेशिक जनसमूहों की एक विशिष्ट ऐतिहासिक अवस्था माना है। डा० ताराचन्द ने भी इसी दृष्टिकोण को अपनाया है<sup>5</sup>। इन विचारकों के मतानुसार राष्ट्र एक ऐसा ऐतिहासिक तथ्य है जो अनेक जातीय और रक्त पर आधारित जनसमूहों के सम्मिश्रण के फलस्वरूप उस समय विकसित होता है जब दास-प्रथा पर आधारित समाज और सामंती समाज का अंत हो चुकता है। इन विद्वानों की मान्यता है कि राष्ट्र एक प्रादेशिक जनसमुदाय है, कबीलाई, जातीय, अपवा धार्मिक जनसमूह नहीं।

राष्ट्र के वस्तुनिष्ठ तत्त्व—अनेक विद्वान लेखकों ने ऐसे वस्तुनिष्ठ तत्त्वों की खोज की है जिनके उपस्थित रहने से राष्ट्र के विकास की सम्भावना रहती है। किंतु कुछ लेखक इस बात पर बल देते हैं कि इनमे से प्रत्येक तत्त्व की उपस्थिति राष्ट्र के विकास के लिए नितांत आवश्यक नहीं है। इन तत्त्वों मे से कुछ हैं - भाषा की समानता, भौगोलिक एकता, सामान्य आर्थिक कठिनाई, सामान्य इतिहास और परम्पराएँ आदि। किंतु इनके सबंध मे भी लेखक एकमत नहीं हैं। मैकीयर के अनुसार, कठिनाई से ही कोई ऐसे दो राष्ट्र होंगे जिनका विकास एक ही प्रकार के वस्तुनिष्ठ तत्त्वों के कारण हुआ हो। अतः यह आवश्यक है कि हम इन तत्त्वों पर संशेष मे विचार करें।

नस्ल और रक्त की एकता—जिन जनसमूहों मे रक्त अपवा नस्ल (race) की एकता होती है उनमे सरलता से 'जातीय' भावना उत्पन्न हो जाती है।

1 *The Idea of Nationalism*, न्यूयार्क, 1946, पृष्ठ 13.

2 'What is a Nation?' in *Modern Political Doctrines*, सम्पादक : जिमर्न, लण्डन, 1939, पृष्ठ 187.

3 *Nationality in History and Politics*, लन्दन, 1944, पृष्ठ 28.

4 *International Politics*, न्यूयार्क, 1948, पृष्ठ 425.

5 *History of Freedom in India*, नई दिल्ली, 1961, खण्ड 1.

इसके विपरीत जहाँ जानि विशेष रहना है, वहाँ इस भावना का उदय होना अत्यंत कठिन है। नस्ल अथवा रक्त की एकता का विचार किसी जनसमुदाय की एकता के सूत्र में बांधने में अत्यंत सहायक हो सकता है। किंतु प्रश्न यह उठता है कि क्या विगुद्ध 'नस्ल' नाम की कोई वस्तु है? रेन के अनुसार, इस प्रकार की कोई वस्तु नहीं है। आधुनिक जातियों में इतना अधिक सम्मिश्रण हो चुका है कि विगुद्ध रक्त की भर्त्सा विशेष अर्थ नहीं रखती। धर्म के मतानुसार, विगुद्ध रक्त यदि बची रहा भी हो, तो भी हजारों वर्षों से होने वाले प्रवासन (migration), युद्ध, विजय, परिभ्रमण, अंतर्विवाह आदि के कारण इस प्रकार की स्थिति बची भी समाप्त हो चुकी है। इस प्रकार सभी आधुनिक राष्ट्र अनेक कबीलों, नस्लों और जातियों के सम्मिश्रण से बने हैं। तथापि, प्रश्न यह नहीं है कि रक्त और नस्ल की एकता की बात वैज्ञानिक रूप से सत्य है अथवा नहीं। यदि किसी कारणवश एक जनसमुदाय में यह विश्वास पैदा हो जाए कि रक्त और नस्ल की दृष्टि से वे एक हैं तो सम्भवतः इससे भी जातीय भावना का उदय हो सकता है, फिर मले ही इस विश्वास का आधार भ्रमपूर्ण ही क्यों न हो।

**धार्मिक एकता**—धर्म की एकता एक बड़ा सामाजिक बंधन है। सामान्य धार्मिक विश्वास और रीतिरिवाज व्यक्ति-समूहों में एकता की भावना विकसित करने में अत्यंत महत्वपूर्ण योग्य करती हैं। यद्यपि विभक्त जीवन में राष्ट्रों को बड़ा बनाने में इसने बहुत सहायता दी है, तथापि इसे राष्ट्र का एक वस्तुनिष्ठ तत्व नहीं माना जा सकता। इतिहास इस बात का साक्ष्य है कि धार्मिक एकता के अभाव में भी राष्ट्र विकसित हुए हैं। स्विट्जरलैंड में विभिन्न मतावलम्बी रहते हैं, किंतु इससे उनकी राष्ट्रीयता में कोई बाधा नहीं पड़ती। जैसा कि हम कह चुके हैं, आधुनिक राष्ट्र प्रादेशिक समुदाय होते हैं। वे अनेक जातियों के सम्मिश्रण से बने हैं और उनमें विभिन्न धर्मों के मानने वाले व्यक्ति हो सकते हैं। वेबेन आश्चर्यकथा यह है कि वे सामान्य भूमि पर एकाग्र रूप से रहते हो और देश के इतिहास, परम्पराओं और आकाशवाणी से भागीदार हों। अर्वाचीन काल में सोवतंत्र और धर्मनिरपेक्षता पर बल दिया जाता है। धार्मिक सहिष्णुता के सिद्धांत को मान्यता देकर सम्य सत्कार में धार्मिक भेदभाव की जड़ें काट दी हैं। अतएव धर्म को राष्ट्र के विकास में एक अपरिहार्य और वस्तुनिष्ठ तत्व मानना धार्मिक कट्टरता और अल्पमन्यकों के

उत्पीडन को प्रोत्साहन देना होगा ; और इससे घर्मेनिरपेक्ष लोकतन्त्रीय राज्यों की जड़ों पर कुठा राधात होगा ।

**भाषा की एकता**—जाति तथा नस्ल की एकता का भाषा की एकता से अत्यंत घनिष्ठ संबंध है । वस्तुतः वंश अथवा रक्त की एकता के अन्य परिचयात्मक बिन्दुओं के अभाव में, सामान्य भाषा और संस्कृति के आधार पर ही जातीय एकता का अनुमान लगाया जाता है । अतः जाति और भाषा की एकता लगभग एक ही बात होती है ।

कुछ विचारकों ने भाषा की एकता पर बहुत अधिक बल दिया है । हर्डर (1744-1803) और फिन्टे (1762-1814) उन विद्वानों में हैं जिन्होंने सर्वप्रथम भाषा की एकता के महत्त्व की ओर हमारा ध्यान आकर्षित किया । फिन्टे का कहना था कि सामान्य अनुभवों, हितों और आदर्शों से भाषा का घनिष्ठ संबंध है । केवल सामान्य हित और आदर्श किसी व्यक्तिसमूह की जातीय एकता के सूत्र में उस समय तक नहीं पिरो सकते जब तक उनमें विचारों के आदान-प्रदान के लिए एक सामान्य भाषा का माध्यम न हो । अर्नेस्ट बार्कर के अनुसार भाषा और राष्ट्र में घनिष्ठ साहचर्य है । भाषा केवल शब्द मात्र नहीं होती । प्रत्येक शब्द से संबंधित अनेक भाव और विचार होते हैं जो हम अपनी परम्पराओं का स्मरण कराते हैं । अतएव, हम सामान्य भावनाओं और विचारों के उस समय तक भागीदार नहीं बन सकते जब तक हम साहचर्य के द्वार की भाषा की कुंजी से नहीं खोल लेते । फ्रेडरिक शूयैन के मतानुसार भाषा व्यक्तियों के सांस्कृतिक वातावरण की सर्वोत्तम सूचक होती है । राष्ट्र केवल इसलिए एकता के सूत्र में आबद्ध नहीं हो जाते कि वे राजनीतिक रूप से स्वतंत्र हैं और सामाजिक रूप से संगठित हैं, अपितु इसलिए कि वे एक सामान्य भाषा का प्रयोग करते हैं जो अन्य राष्ट्रीय जनसमूहों की भाषा से भिन्न है<sup>1</sup> । भाषा के महत्त्व पर बल देने वाले अन्य लेखकों में रैमंडे म्योर, हास बोह्न, स्तालीन आदि प्रमुख हैं । वे विचारक, जो इस मत को स्वीकार नहीं करते, प्रायः यूनाइटेड किंगडम, स्विट्जरलैंड और नोदर्लैंड के उदाहरण प्रस्तुत करते हैं । यद्यपि उपर्युक्त राज्यों में विभिन्न भाषा-भाषी व्यक्ति रहते हैं, फिर भी वे राष्ट्र बहलाते हैं । कुछ ऐसे भी विचारक हैं जो इस युक्ति को सगत नहीं मानते । उनके अनुसार, उपर्युक्त सभी राज्य वस्तुतः 'बहुराष्ट्रीय' राज्य हैं । कुछ लेखकों ने सुझाव दिया है कि इस समस्या का हल करने के लिए अच्छा होगा कि हम एक राज्य के समस्त व्यक्तियों के लिए सामूहिक रूप में 'राष्ट्र' शब्द का प्रयोग करें और उनमें रहने वाले विभिन्न भाषा-

भाषियों को 'नेशनलिटी' अथवा जातियाँ मान लें।

**भौगोलिक एकरा—**सामान्य भाषा के रहने पर भी यह आवश्यक नहीं है कि उस भाषा के बोलने वाले सभी व्यक्तियों का एक राष्ट्र हो। उदाहरण के लिए अंग्रेजी भाषा बोलने वाले व्यक्ति यूनाइटेड किंगडम में भी रहते हैं, और कॅनेडा, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैंड, संयुक्त राष्ट्र (अमेरिका) आदि में भी। किंतु इनके अपने-अपने राष्ट्र हैं। वस्तुतः राष्ट्र केवल तभी विकसित हो पाते हैं जब एक जनसमुदाय अनेक पीढ़ियों तक विचारों के व्यवस्थित आदान-प्रदान में सलग्न रहें। इसका अर्थ यह हुआ कि राष्ट्र बनने के लिए व्यक्ति-समूह का मिलकर एक सामान्य भू-भाग पर रहना अपरिहार्य है। इधर उधर बंट जाने से जातीय भावना का अंत हो सकता है, विशेषतः जब वे अपने से अधिक प्रबल किसी जाति के निरंकुश सम्पर्क में आ जाएँ। इतिहास में ऐसे अनेक उदाहरण हैं जब निर्बल जातियाँ शक्तिशाली अपने से प्रबल जातियों के खप जाती हैं और अपना स्वतंत्र अस्तित्व खो बैठती हैं। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि एक साथ मिलकर एक ही भू-भाग में रहने का बहुत बड़ा प्रभाव होता है।

बहुत दिनों तक लेखकों का यह मत रहा कि राष्ट्र के विकास और अस्तित्व के लिए एक सलग्न भौगोलिक क्षेत्र का होना अपरिहार्य है। इस मत के विरुद्ध प्रायः यहूदियों का उदाहरण दिया जाता है। किंतु 'इजराइल' नामक राज्य के स्थापित होने के पूर्व यद्यपि यहूदियों का अपना कोई देश न था, तथापि उनकी भाषनाएँ और विचार एक निश्चित प्रदेश से सम्बंधित थीं। एक सलग्न भौगोलिक क्षेत्र में साथ-साथ रहने, एक ही भाषा में विचार-विमर्श करने तथा सामान्य ऐतिहासिक अनुभवों और आकांक्षाओं के कारण व्यक्ति-समूह में बहुधा सामान्य भावनाएँ और दृष्टिकोण का उद्भव हो जाता है और उन्हें अपने देश से अनुराग हो जाता है। अपने देश में प्रति अनुराग का ही दूसरा नाम देशप्रेम अथवा देशभक्ति है।

**सामान्य आर्थिक कटिपट्टियाँ—**सर्वप्रथम कार्ल मार्क्स ने इस ओर हमारा ध्यान आकर्षित किया। तब से इसका महत्व अधिकाधिक विद्वानों द्वारा स्वीकार किया जाने लगा है। अनेक विद्वानों ने जब यह स्वीकार कर लिया कि राष्ट्र एक ऐतिहासिक और समाजशास्त्रीय वस्तु है तो उनका ध्यान उन दशाओं की ओर गया जिनमें राष्ट्र विकसित होते हैं। थोड़े से अनुसंधान से यह स्पष्ट हो गया कि राष्ट्र ऐसे प्रादेशिक जनसमुदाय हैं जो प्राचीन काल में नहीं थे और न वे दास प्रथा अथवा सामन्ती व्यवस्था के अंतर्गत सम्भव हो सकते थे। राष्ट्र कुनबा, कबीला और वंशगत समूहों के सम्मिश्रण से बनते हैं। तन्नि के मतानुसार,

नुसार, प्रदेशों में विनिमय के बढ़ने से और एक घरेलू मण्डी के बनने से राष्ट्रीय कड़ियों का निर्माण होता है<sup>1</sup>। उनका कहना है कि एक जनसमुदाय उस समय तक राष्ट्र में दृढ़ीभूत नहीं होता जब तक वह सामान्य आर्थिक कड़ियों से आवद्ध न हो जाए, और ऐसा उत्पादन की पूँजीवादी प्रणाली के विकास से सम्भव होता है।

सामान्य इतिहास, परम्पराएँ और आकांक्षाएँ—सामान्य भाषा, भौगोलिक सलग्नता और सामान्य आर्थिक कड़ियों के होने से एक व्यक्ति-समूह मिल-जुल कर रहता है, उसके सामान्य अनुभव होते हैं और उनमें सामान्य दृष्टिकोण और सामान्य अभिलाषाओं का जन्म हो जाता है। प्रायः इन व्यक्तियों में साथ-साथ दुःख भेले हैं, मिलकर कार्य किए हैं और एक ही प्रकार के अनुभव किए हैं। फलस्वरूप उनमें एक सामान्य मनोवैज्ञानिक रूप और भावना उत्पन्न हो जाती है।

हमारे कहने का आशय यह नहीं है कि 'राष्ट्रीय चरित्र' स्थायी और गति-हीन होता है। यह कहना असंगत न होगा कि एक जनसमुदाय का चरित्र उसके सामाजिक जीवन की प्रतिछाया मात्र होता है। अतएव जैसे-जैसे सामाजिक दशाओं में परिवर्तन होता जाता है उनके अनुरूप लोकचरित्र में भी शनैः-शनैः परिवर्तन आ जाता है। दूसरे, जब हम राष्ट्रीय चरित्र की बातें करते हैं तो हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि प्रत्येक राष्ट्र में वैयक्तिक विविधताएँ होती हैं। अतः राष्ट्रीय चरित्र से हमारा अभिप्राय केवल यही हो सकता है कि उक्त जनसमुदाय में कुछ विशिष्ट प्रवृत्तियाँ होती हैं।

निष्कर्ष—उपर्युक्त वस्तुनिष्ठ तत्त्वों पर विचार करने के उपरान्त हम कह सकते हैं कि राष्ट्र के विकास के लिए इनमें से प्रत्येक का होना अपरिहार्य नहीं। नितांत आवश्यक तत्त्वों के सबंध में भी मतभेद हैं। अपने देश का उदाहरण लेने से यह स्पष्ट हो जाएगा कि हमारी सामान्य भाषा नहीं है। भारतीय विचारकों और विद्वानों में के० एम० पन्नीकर और प्रो० गाडगिल आदि ने यह अभिमत व्यक्त किया है कि वस्तुतः भारत एक बहुल (plural) समाज और बहुराष्ट्रीय राज्य है। अन्य लेखक भारत के बहुराष्ट्रीय रूप को मानने में हिचकते हैं। उन्हें भय है कि वही ऐसा करने से देश के अन्दर पृथक्-करण की भावना को बल न मिल जाए अथवा इस मान्यता से कहीं हमारी राष्ट्रीय गुरुदत्ता में बाधा उपस्थित न हो जाए। इसी प्रकार, बहुत कम पाकिस्तानी होंगे जो धर्म को राष्ट्रत्व का आधार न मानते हों। यह भी सम्भव है

कि वह राष्ट्र के प्रादेशिक आधार को भी न माने। वे यह भी नहीं मानना चाहते कि भौगोलिक सलमता और सामान्य भाषा के अभाव में पूर्ण राष्ट्रत्व का उदय यदि असम्भव नहीं तो अत्यन्त कठिन अवश्य है। वे अपने जनसमुदाय को बहुराष्ट्रीय भी नहीं मानना चाहते। वस्तुस्थिति यह है कि हम राजनीतिक दृष्टिकोण से अभी जाति और पूर्णता की उस स्थिति में नहीं पहुँचे हैं जब हम अपने लिए यह गर्व की बात समझे कि हमारा समाज विविधता से पूर्ण है और हमारा राज्य बहुराष्ट्रीय है। संक्षेप में, इस संबंध में हमारा दृष्टिकोण ऐतिहासिक अथवा समाजवादी नहीं है। हमें इसमें सुविधा दी जाती है कि क्या सम्भव राष्ट्रत्व और राजत्व को एक-त्रैसा मान लिया जाए।

#### 4 राष्ट्रवाद का उदय

राष्ट्रवाद (nationalism) अपेक्षाकृत एक अर्वाचीन भावना है। प्राचीन यूरोपीय व्यवस्था में 'नानेन्लिटी' (जातियों) की सरकारी मान्यता प्राप्त नहीं थी और जनता भी अपने अधिकारों की रक्षा के प्रति विशेष सजग नहीं। समस्त यूरोप का ठीका बराष्ट्रीय था। राष्ट्रीय स्वतंत्रता की माँग अन्य व्यक्तिगत अधिकारों की माँगों के समान ही अस्वीकृत कर दी जाती थी। प्रशासनिक कार्यों में जनता की भावनाओं और अभिलाषाओं पर कोई ध्यान नहीं दिया जाता था। राज्यों के परिवारों के हित ही राज्यों की सीमाएँ निर्धारित करते थे। पोलैंड के लुप्त होन के उपरान्त इस स्थिति में एक परिवर्तन आया और एक नई भावना ने बल पकड़ा कि कुछ राजकीय सीमाएँ अस्वाभाविक और अक्षयपूर्ण भी हैं। सर्वे सर्व राष्ट्रिय भावना की प्रबलता और राष्ट्रीय समस्या की जटिलता दृष्टिगत होन लगी और राष्ट्रीय प्रश्नों पर राजनीतियों और विचारकों द्वारा ध्यान दिया जाने लगा।

इस समस्या के समाधान के लिए अनेक योजनाएँ और सिद्धांत प्रस्तुत किए गए। इनमें सर्वप्रथम 'राष्ट्रियता का सिद्धांत' है। इसके अनुसार प्रत्येक राज्य को अपना पृथक् और स्वतंत्र अस्तित्व बनाए रखने का अधिकार है। कुछ विचारक इस सिद्धांत को सदेह की दृष्टि से देखते थे। उनके मतानुसार, इस सिद्धांत को कार्य रूप में परिणत करने से राष्ट्रीय अनन्यता और असाहिष्णुता को प्राप्ताह्न मिलेगा और अन्त में यह सिद्धांत वैयक्तिक स्वतंत्रता का शत्रु सिद्ध होगा। अतएव उन्होंने बहुराष्ट्रीय राज्यों के बनाए रखने पर बल दिया और एक राज्या की सामान्य प्रगति की सबसे बड़ी गारंटी बताया। उनके अतिरिक्त एक विचारक भी हैं जो, राष्ट्रियता की शक्ति और प्रभाव को स्वीकार करते हुए भी, इस बात पर बल देते हैं कि पुरानी राजनीतिक कठिनाइयों को बिना

समझे वृत्ते नहीं तोड़ देना चाहिए । उनके कथनानुसार प्रादेशिक, भाषाजनित और सांस्कृतिक अल्पसंख्यकों को सांस्कृतिक स्वायत्तता दी जा सकती है जिससे उनकी राष्ट्रीय भावना की तुष्टि हो जाय और वे एक बृहत् राजनीतिक संगठन के अतर्गत बने रहें । इसी उद्देश्य से अंतर्राष्ट्रीय गारंटी देने और सविधानी संरक्षण की योजनाएँ भी बनीं और लागू की गईं<sup>1</sup> ।

दोसरी सताव्दी में राष्ट्रवाद की भावना ने बहुत बल पकड़ा है, विशेषतः एशिया, अफ्रीका और लैटिन अमरीका के उन देशों में जो अभी तक पराधीन थे । जहाँ तक यह भावना साम्राज्यवाद विरोधी और राष्ट्रीय स्वाधीनता की समर्थक रही है यह एक स्वस्थ विचार है । इस रूप में, इसने राष्ट्रीय स्वाधीनता और वैयक्तिक स्वतन्त्रता के क्षेत्र को बढ़ाया है । राष्ट्रवाद के समर्थकों का कहना है कि स्वाधीन राष्ट्रों के स्थापित होने से प्रत्येक जनसमूह को अपने सुख और समृद्धि के लिए भरसक प्रयत्न करने के अवसर मिल जाते हैं । साम्राज्यवादियों द्वारा राष्ट्रीय जागृति की इस सहर को रोकने के सभी प्रयत्न असफल हुए हैं और वह दिन दूर नहीं है जब ससार के सभी पराधीन देश स्वतन्त्र हो जाएँगे । हमें स्वाधीनता संग्राम के उन अनगिनत धीरे सिपाहियों के प्रति नतमस्तक होना चाहिए जिन्होंने अपने जीवन की बाजी लगाकर स्वाधीनता की ज्योति जगाए रखने के लिए अधिक प्रयत्न किए ।

‘एक राष्ट्र, एक राज्य’ का सिद्धांत—‘एक राष्ट्र, एक राज्य’ का सिद्धांत अब पुराना हो चला है । इसे राष्ट्रीय राज्य का सिद्धांत भी कहते हैं । सभवतः मार्क्सिनी (1805-1872 ई०) वह सर्वप्रथम राजनीतिज्ञ थे जिन्होंने इस सिद्धांत की खुली घोषणा की । इसके प्रतिपादकों में जॉन स्टुअर्ट मिल प्रमुख है । कार्ल मार्क्स, एंगेल्स और लेनिन ने भी राष्ट्रों के ‘स्वशासन निर्णय के अधिकार’ के रूप में इस सिद्धांत को अपना प्रबल समर्थन दिया । प्रथम महायुद्ध के समय, प्रेसीडेंट वुड्रो विल्सन ने भी इसके समर्थन में अपनी शक्तिशाली आवाज बुलन्द की ।

इस सिद्धांत का आशय यह है कि प्रत्येक राष्ट्र को अपना स्वाधीन राज्य बनाने की स्वतन्त्रता होनी चाहिए । मिल के अनुसार, जहाँ भी राष्ट्रीयता की प्रबल भावना उपस्थित हो, वहाँ उस राष्ट्र के सभी सदस्यों को एक पृथक् और स्वाधीन शासन के अतर्गत रखने के यत्नेष्ट बरतना हैं । उसने कथनानुसार, यह स्पष्टासन ने सिद्धांत का ही एक सर्वसंगत उपयोग है । उसका मत था कि किसी

1 इस विषय में विस्तारपूर्ण विवेचन के लिए, देखिए नवत नारायण त्रिपाठी का उपर्युक्त ग्रन्थ, अध्याय 5



ऐसे देश में, जहाँ विभिन्न राष्ट्र मिलकर रह रहे हों, स्वतंत्र सत्थाएँ असम्भव हैं। ऐसे जनसमुदायों में शासन सरलतापूर्वक भेद-नीति से काम ले सकता है। एक बहुराष्ट्रीय राज्य के सैनिकों में जनता के प्रति लगाव न होने के कारण शासन की निरकुशता से बचने के कोई प्रभावी साधन भी उपलब्ध नहीं होते<sup>1</sup>।

उन्नीसवीं शताब्दी के दूसरे चरण में, कार्ल मार्क्स ने भी राष्ट्रीय प्रश्न के महत्त्व को स्वीकार किया और इस बात पर बल दिया कि जिन जनसमुदायों में स्वाधीनता के शब्द में प्रबल भावना हो वहाँ साम्यवादियों को ऐसे आंदोलनों का खुला समर्थन करना चाहिए। प्रथम महायुद्ध के पश्चात्, शांति स्थापना के समय जहाँ तक सम्भव हो सका, यूरोप में इस सिद्धांत को कार्यरूप में परिणत करने का प्रयत्न किया गया। संयुक्त-राष्ट्र संगठन (U. N. O.) के घोषणापत्र में भी इस सिद्धांत को मान्यता दी गई और पराधीन जनसमुदायों को परतंत्रता से छुटकारा दिलाने में विशेष योग्य दिया है। फलस्वरूप, पीछे से जनसमुदायों को छोड़कर, संसार की जनता का एक बहुत बड़ा अंश अब राजनीतिक रूप में स्वतंत्र हो चुका है। उपर्युक्त घोषणापत्र ने औपनिवेशिक और साम्राज्यवादी दशा को विजित और पराधीन देशों के शासन के लिए उत्तरदायी ठहराते हुए यह माँग की कि वे इन पराधीन देशों की जनता के स्वतंत्र होने की निश्चित योजनाएँ बनाएँ। घोषणापत्र के इस अध्याय का परिणाम बहुत सुखद हुआ है और घोषणापत्र के जारी होने के 20 वर्षों में ही ऐसा प्रतीत होने लगा है कि वह दिनांक अब दूर नहीं है जब संसार में कोई पराधीन देश अबका जनसमुदाय नहीं रह जाएगा।

आलोचना—राष्ट्रीय स्वाधीनता की इस प्रबल लहर के साथ एक विपरीत प्रवृत्ति भी दृष्टिगत हो रही है। पाश्चात्य यूरोप में, अरब देशों में और अफ्रीका के कुछ भागों में बड़ी राजनीतिक इच्छाओं को बनाने की योजनाएँ बनाई जा रही हैं। यह स्पष्ट दिखाई देने लगा है कि छोटे छोटे राष्ट्रीय राज्य जनता की भौतिक समृद्धि में विशेष सहायक नहीं होते। साथ ही, इनकी अत्यधिक सत्था होने के कारण अंतर्राष्ट्रीय राजनीति को समस्याएँ कम हाने के स्थान पर बढ़ गई हैं। इन वृहत् राजनीतिक संगठनों की योजनाओं को ध्यान में रखकर, मृत्प्राय साम्राज्यवादी व्यवस्था के समर्थकों ने यह कहना प्रारम्भ कर दिया है कि हम पुरानी व्यवस्था को ही क्यों एक परिवर्तित रूप में स्वीकार कर लें? कहने का आवश्यकता नहीं कि ऐसे विचार नवविचलित राज्यों में लोकप्रिय नहीं हैं। सत्य यह है कि जब तक समस्त पराधीन देश स्वतंत्र नहीं हो जाते, इस प्रकार की सभी योजनाएँ सदहास्पद बनी रहेंगी।

<sup>1</sup> द्रष्टव्य *Utilitarianism*, etc. पृष्ठ 360-362

कुछ राजनीतिक चिंतकों ने राष्ट्रीय राज्य के सिद्धांत की कड़ी आलोचना की है। सांडे ऐक्टन (1834-1902) इनमें प्रमुख है। उनका मत है कि यह सिद्धांत स्वाधीनता का दुश्मन और मानव इतिहास में एक उल्टा कदम है। उसके मतानुसार, यह सिद्धांत राष्ट्र को निरकुश बना देगा और व्यक्तियों से राष्ट्रीय एकता के नाम पर वैयक्तिक स्वतंत्रता के परित्याग की मांग की जाएगी। साथ ही, इससे असहिष्णुता और दृष्टिकोण में समुचित अनन्यता पनपने लगी। एकरूपता के नाम पर, अनागरिकों को समानता के पद से वंचित कर दिया जाएगा। अतः यह सिद्धांत वैयक्तिक स्वतंत्रता और स्वशासन दोनों का शत्रु सिद्ध होगा।

बहुराष्ट्रीय राज्य का सिद्धान्त—ऐक्टन के मतानुसार विभिन्न राष्ट्रों का सहयोग सम्य अस्तित्व की चरम आवश्यकता है। उनके पारस्परिक समागम से, पिछड़े व्यक्ति ऊँचे स्तर पर आ जाते हैं जीर्ण-शीर्ण और मृतप्राय राष्ट्र जी उठते हैं और पुन शक्ति प्राप्त कर लेते हैं तथा राष्ट्रों को अनुशासित होने के अवसर मिल जाते हैं। इस प्रकार, एक राज्य के अंतर्गत अनेक राष्ट्रों का सम्मिश्रण शक्ति और स्फूर्ति प्रदान करता है। अतएव, इस प्रक्रिया से मानवता और सम्यता दोनों की ही उन्नति होती है। संक्षेप में, अनेक राष्ट्रों की एक राज्य के अंतर्गत उपस्थिति उसकी स्वतंत्रता की कसौटी ही नहीं, अपितु सर्वोत्तम सुरक्षा भी है। राज्य को विभिन्न समूहों, और जनसमुदायों में सामंजस्य स्थापित करने के लिए बाध्य कर, यह स्वाधीनता और स्वराज्य का पोषक बन जाता है। साथ ही, उन विभिन्न समुदायों को भी जो सामाजिक जीवन में विविधता और रंग लाते हैं, व्यक्ति के विकास में सहायक होते हैं एवं व्यक्तिगत अधिकारों का संरक्षण करते हैं, समुचित प्रोत्साहन मिल जाता है<sup>1</sup>।

मूल्यांकन—मिल और ऐक्टन दोनों ने ही अपने मतों का जोरदार समर्थन किया है। मिल प्रत्येक राष्ट्र को एक स्वतंत्र राज्य के रूप में दखने के मोह में यह भूल जाता है कि वह राष्ट्र की 'स्वभाग्य निर्णय (self-determination) का अधिकार' नहीं दे रहा। उसकी यह धारणा कि प्रत्येक बहुराष्ट्रीय राज्य अवश्य निरकुश होगा असंगत प्रतीत होती है। यदि कई राष्ट्र आपस में मिलकर पूर्ण राष्ट्रीय समता, समतल लोकतंत्र और अभेद नीति के सिद्धांतों को स्वीकार कर स्वेच्छापूर्वक एक बहुराष्ट्रीय राज्य संगठित करना चाहें तो इसमें क्या आपत्ति हो सकती है? दूसरी ओर, ऐक्टन यह भूल जाता है कि जब तक

1 *The History of Freedom and Other Essays*, पृष्ठ 283-285 और 289-292.

प्रत्येक राष्ट्र को अपना पृथक् और स्वाधीन राज्य बनाने की स्वतन्त्रता न होगी, बहुराष्ट्रीय राज्य में जो एक प्रबल राष्ट्र होगा वह (ऐक्टन के तर्कों के आधार पर) निर्बल राष्ट्रों को आत्मसात करने का दमन करेगा। सबसे आश्चर्यजनक बात यह है कि ऐक्टन ऐसे कोई ठोस सुझाव नहीं देता जिससे अल्पसंख्यकों और निर्बल राष्ट्रों के हितों का संरक्षण किया जा सके और व्यक्तियों की दमन से रक्षा की जा सके। हमारे मतानुसार, राष्ट्रों की स्वभार्य-निर्णय का पूर्ण-प्रिकार होना चाहिए अर्थात् उन्हें स्वतन्त्रता होनी चाहिए कि वे यदि चाहें तो अपना पृथक् राज्य बनाएँ, और यदि उचित समझें तो समानता के आधार पर अन्य राष्ट्रों के साथ मिलकर एक बहुराष्ट्रीय राज्य संगठित कर लें। दोनों ही अवस्थाओं में 'वैयक्तिक स्वतन्त्रता, अल्पसंख्यकों के हितों की सुरक्षा और निर्बल राष्ट्रों के संरक्षण' का समुचित प्रयत्न होना चाहिए।



## राज्य की उत्पत्ति के सिद्धांत

उत्पत्ति के संबंध में मनुष्यों को सदैव जिज्ञासा रही है। विगत रहस्यों के उद्घाटन और वस्तुएँ 'कैसे' और 'क्यों' बनीं—इन समस्याओं का समाधान करने वाली व्याख्याएँ भी युग की मान्यताओं के साथ बदलती रही हैं।

—ई० एम० सेट

यह कहना कठिन है कि राज्य की उत्पत्ति कब हुई। जाति-विज्ञान (एथनोलोजी) और मानव-विज्ञान (एन्थ्रोपोलोजी) जैसे आधुनिक विज्ञान भी जिन्होंने हमारे विगत जीवन की अनेक महत्वपूर्ण बातों को बताया है, इस विषय पर प्रकाश डालने में असमर्थ हैं। ऐतिहासिक तथ्यों के अभाव में, विचारकों ने कल्पना का सहारा लिया और राज्य की उत्पत्ति के संबंध में अनेक धारणाएँ और सिद्धांत बन गए। इनमें से प्रमुख है . देवी सिद्धांत, शक्ति-सिद्धांत, समाज-संविदा-सिद्धांत, आनुवंशिक सिद्धांत, और विकासवादी सिद्धांत। अब हम इन सिद्धांतों पर विस्तारपूर्वक विचार करेंगे।

### 1. देवी उत्पत्ति का सिद्धांत

राज्य की उत्पत्ति का यह सिद्धांत बहुत पुराना है। जिस समय विचारकों के सम्मुख कोई निश्चित और पर्याप्त ऐतिहासिक सामग्री न थी, उनके लिए यह स्वाभाविक था कि वे राज्य की उत्पत्ति को देवी इच्छा के आधीन मानते। जब किसी वस्तु की उत्पत्ति वे कारण स्पष्ट नहीं होते, तब प्रायः उन्हें 'देवी' कह दिया जाता है। देवी सिद्धांत के अनुसार, राज्य ईश्वर ने द्वारा अथवा उसकी इच्छानुसार बना। अनेक धार्मिक ग्रंथ इस सिद्धांत का समर्थन करते हैं। मनुस्मृति में कहा गया है कि ससार की रक्षा और कल्याण के हेतु ईश्वर ने

राजा को उद्गम किया और राज्य की नींव डाली। महानगर में भी इस सिद्धांत की चर्चा है। शक्ति पहले में कहा गया है कि जब बराबरता बसहा हो उठी तो मनुष्यों ने भगवान से शायंता की, और उनकी वित्तों से प्रगल्भ होकर भगवान् ने मनु को उनके ऊपर शासन के लिए नियुक्त किया<sup>1</sup>। वेमे भी, हिन्दू परम्परा के अनुसार, मकट पडने पर भगवान स्वयं अवतरित होकर अपने भक्तों का दुःख दूर करते हैं। इसी प्रकार, यज्ञदियों के धर्मग्रन्थ के अनुसार ईश्वर ने स्वयं अपनी प्यारी जनता पर राज्य किया। मिस्र में भी राजा को सूर्य देवता का पुत्र कहा जाता था और चीन में सम्राट को स्वर्ग-पुत्र। ईसाई धर्मग्रन्थ, बाइबिल में भी यह उल्लेख है कि सभी सत्ताएँ ईश्वर के आदेश से बनती हैं। इस्लाम धर्म में मोहम्मद साहब को एक ईश्वरीय दूत माना गया है। इसी प्रकार के विचार विभिन्न धर्मग्रन्थों में पाए जाते हैं।

इस सिद्धांत की व्याख्या तीन रूपों में की गई है। प्रथम, भगवान् ने स्वयं इस पृथ्वी पर आकर राज्य और शासन की स्थापना की, दूसरे, ईश्वर ने अपने प्रतिनिधियों के माध्यम से जनता पर शासन स्थापित किया, और तीसरे, भगवान् ने मनुष्यों में ऐसी प्रवृत्तियाँ उत्पन्न की जिनसे उन्हें शासन और व्यवस्था की आवश्यकता प्रतीत हुई और उनमें अनुशासन और ज्ञानापासन की भावना का जन्म हुआ। फलस्वरूप, कुछ व्यक्ति शासक बन और शेष प्रजा। इस प्रकार राज्य एक ईश्वरीय देन है। मध्यकालीन यूरोप में इस सिद्धांत को लेकर बहुत मौलानिती हुई। इनका सहारा लेकर चर्च ने अपनी सर्वोपरिता को प्रमाणित करना चाहा और राज्य पर अपने प्रभुत्व का दावा किया। मध्य-काल में यह एक बड़ा धारणा थी कि सभी सत्ताएँ ईश्वरप्रदत्त हैं। मतभेद केवल इस प्रश्न पर था कि शासकों को राष्ट्रीय सत्ता ईश्वर से सीधे मिली जयवा चर्च के माध्यम से। समय के प्रवाह के साथ विचारों में भी परिवर्तन आ गया है और अब इस सिद्धांत में लोगों की व्याख्या नहीं रही।

राजाओं के देवी अधिकार का सिद्धांत<sup>2</sup>—यद्यपि राजाओं के देवी अधिकारों का सिद्धांत और राज्य की उत्पत्ति का देवी सिद्धांत भिन्न है, तथापि अनेक स्रोत इस संबंध में भूत कर बैठते हैं। वस्तुतः राजाओं ने देवी अधिकार का सिद्धांत देवी उदत्ति के सिद्धांत से संबंधित होने पर भी उससे पूर्णतः भिन्न है। यह सिद्धांत राज्य की उत्पत्ति पर प्रकाश नहीं डालता, अथिु राजसत्ता के स्वरूप

1 Ghoshal, *History of Hindu Political Theories*, पृष्ठ 175, जनरल सहायक कन्वेंटर, प्राचीन भारतीय शासन-व्यवस्था, प्रकाश, 1959, पृष्ठ 21-23.

2 यह सिद्धांत राज्य की उत्पत्ति में संबंधित नहीं है। उद्यपि मुक्ति का दृष्टि में देवी ईश्वर सृष्टि पर बिजद दिता था ऐसा है।

पर प्रकाश डालता है। इस सिद्धांत के बीच मध्यकालीन विचारवारा में मीलन है, किन्तु इस सिद्धांत का पूर्ण विकास सोनहवीं शताब्दी में हुआ। राबर्ट फिलमर और इंग्लैंड का राजा प्रथम जेम्स इसके प्रमुख प्रतिपादक थे। इन सिद्धांत की व्याख्या करते हुए प्रथम जेम्स ने कहा है कि राजा की शक्ति सीधे ईश्वर में प्राप्त होती है। अतः वह जनता और कानून दोनों से ऊपर है। राजा केवल ईश्वर के अधीन है और उनके आचरण का समर्थन केवल उनके अंतःकरण से है। जनता के प्रति उसके कोई कानूनी दायित्व नहीं है। किसी व्यक्ति द्वारा इस प्रश्न का उठाया जाना, कि राजा क्या कर सकता है और क्या नहीं कर सकता, नास्तिकता और घोर पाप है। राजा का नैतिक दायित्व केवल ईश्वर के प्रति है; अन्य कोई व्यक्ति राजा के कार्यों के औचित्य के संबंध में प्रश्न नहीं उठा सकता। इस प्रकार, इस सिद्धांत ने राजाओं की निरंकुशता और उनकी असीमित शक्ति का समर्थन किया।

यदि राजा दुष्ट भी हो, तो यह समझना चाहिए कि उसे प्रजा से अपने पाप-कर्मों का प्रायश्चित्त कराने के लिए भेजा गया है। दुष्ट और पतित राजा के प्रति भी विद्रोह करना, ~~संगठन~~ प्रति विद्रोह है। डा० फिगिस के अनुसार इस सिद्धांत की चार प्रमुख मांगें हैं—(1) राजतन्त्र दैवी इच्छा के अनुरूप है; (2) वसानुगत अधिकार अटल है; (3) राजा केवल भगवान् के प्रति उत्तरदायी है, और (4) किसी वैधानिक राजा के प्रति विद्रोह करना केवल अपराध ही नहीं अपितु एक पाप है। इस प्रकार राजमत्ता के दैवी अधिकार का यह सिद्धांत, जिसे सर्वप्रथम चर्च के दावां व विरुद्ध प्रयुक्त किया गया था, राजाओं की निरंकुशता का प्रबल समर्थक बन गया। चर्च के विरुद्ध, राजाओं के अधिकारों का समर्थन करते समय लोग यह नून गए कि एक दिन राजा भी उलट कर इसी अस्त्र को उनके विरुद्ध प्रयोग में ला सकता है, किन्तु हुआ यही। जनता में जब राजनीतिक चेतना विकसित होने लगी और लोकतंत्रीय भावना बढ़ी, तो उनकी नियंत्रण में रखने के लिए राजाओं द्वारा इस सिद्धांत का उपयोग किया गया। राजनीतिक चेतना के बढ़ने और बुद्धिवाद के विकास का एक परिणाम यह हुआ है कि वर्म के प्रति लोगों की अंध-श्रद्धा नहीं रही, राजतन्त्र को घर्म से पृथक् किया गया और राज्य के लौकिक रूप को प्राय-मित्रता दी जाने लगी।

निरंकुशता का समर्थक होने के कारण, दैवी उत्पत्ति का सिद्धांत प्रतिक्रियावाद का पर्यायवाची बन गया और कुछ पिछड़े और अनपढ़ लोगों को छोटकर शेष का इसमें विश्वास उठ गया। सत्रहवीं शताब्दी के अन्त तक लोग इस सिद्धांत के दोषों और दुष्परिणामों से भलीभांति परिचित हो गए और वे

राज्य की उत्पत्ति के अन्य किन्हीं मजोबज्जक सिद्धांत की शीर्ष में संलग्न हो गए। निम्नोक्त के अनुसार, इस सिद्धांत के प्रति व्यपदेश होने के दो प्रमुख कारण थे : (1) समाज-सहिता-सिद्धांत का उदय ; और (2) चर्च की शक्ति का ह्रास, जिससे हमारा आग्रह है, चर्च का राज्य से पृथक् किया जाना और जीवन में मौखिक प्रयोगों के महत्त्व को सर्वोपरि माना जाना। यहाँ यह कहना भी उचित प्रतीत होता है कि इस सिद्धांत को सबसे बराबर चोट लोकतन्त्रवाद की भावना के विचार में मिली।

आलोचना—इसकी उत्पत्ति के सिद्धांत की बड़ी धारणाओं की गई है। पहले, यह सिद्धांत राजनीतिक विज्ञान में मनुष्य के योग की उपेक्षा करता है। इतिहास बताता है कि राज्य स्वयं विकसित नहीं हो गया ; उसकी विकसित करने में मनुष्य का भी बड़ा हाथ रहा है। विकसित होने के बाद, राज्य के स्वयं में जो परिवर्तन हुए हैं, वे भी ईश्वरदत्त न होकर मनुष्यों द्वारा किए गए हैं। अतएव, मनुष्यों के योग की उपेक्षा नहीं की जा सकती। दूसरे, यह कहना, कि ईश्वर ने केवल राजतन्त्र को ही उत्पन्न किया, मुक्तिमय नहीं लगता और इसका कोई ऐतिहासिक प्रमाण भी नहीं है। यदि यह मान भी लिया जाए कि सबसे पहले राजतन्त्र का विकास हुआ, तो भी यह कहना कि केवल राजतन्त्र ही ईश्वरीय दृष्टि के अनुरूप है, उचित नहीं लगता। यदि ईश्वर की दृष्टि केवल एक ही प्रकार का शासन बनाने की होती, तो शासन के अन्य रूप जैसे विकसित और प्रचलित हो पाते। अतः यह स्पष्ट है कि इस प्रकार के विचार धनपूर्ण हैं। तीसरे, इस सिद्धांत के अनुसरदात्मिक की भावना की प्रोत्साहित किया है। इसका एक उदाहरण चौदहवें शताब्दी का यह वाक्य है कि 'मैं ईश्वर हूँ'। उनके अनुसार, शासक भक्तवाद की जीवन प्रतिमूर्ति होते हैं। वे धार्मिक रूप से पवित्र और राजनीतिक रूप में सर्वशक्तिमान होते हैं। स्पष्ट है कि इस प्रकार के विचार हमारी मौखिकशास्त्रिक भावनाओं-में से नहीं आते। चौथे, यह सिद्धांत प्रतिक्रियावादी है और अनुशासना एवं निरंकुशता का समर्थक है। साथ ही, इसमें जनता के आगे बढ़ने में बाधा पड़ती है। अतः इसे मानव-प्रवृत्ति-विरोधी करना भी अनुचित न होना। पाँचवें, इस सिद्धांत ने बहोस और छद्म-शासकों को भी सम्मान की प्रतिमूर्ति बना कर धर्म और बलि दोनों का अपमान किया है। छठे, यदि यह मान भी लिया जाए कि राजा की नियुक्ति भगवान् द्वारा होती है, तो दिन केनों में राजा के स्थान पर निर्वाचित राष्ट्रपति हैं-उन की नियुक्ति कौन करता है? उत्तरों के कारणों से यह स्पष्ट हो जाता है कि इस सिद्धांत में अनेक दोष हैं, और विवेकपूर्ण व्यक्तियों के लिए इसे मानना समझ नहीं है।

और कुछ समाजशास्त्री भी इसको मान्यता देते हैं ।

ओपेनहीमर ने, इस सिद्धांत की व्याख्या करते हुए, मानव समाज की प्रगति के छे सोपानों का वर्णन किया है । राज्य की उत्पत्ति के पूर्व की प्रथम अवस्था में लगातार लड़ाई-झगड़े होते रहते थे । चोरी और मारकाट का बाजार गर्म था, शांति और व्यवस्था का सर्वथा अभाव था । विजेता युद्ध में हारे हुए जन-समुदाय के पुरुषों की तत्काल मौत के घाट उतार देते थे, किंतु वे युवा स्त्रियों और बच्चों को लूट का माल समझकर अपना लेते थे । सम्भवतः इसका कारण यह रहा हो कि बालकों और स्त्रियों से उन्हें कोई विद्रोह का डर न था । द्वितीय अवस्था में, जनसमूह निश्चित भू भाग पर बस गए और उन्होंने कृषि-कार्य अपना लिया । ये कृषि समाज शिकार और चारागाह पर निर्भर रहने वाले जनसमुदायों से लड़ते रहते थे और इन्हें मार भगाने का प्रयत्न करते थे । विजित लोगों ने विजेताओं के विरुद्ध बार-बार विद्रोह करने के प्रयत्न किए किंतु उन्हें इसमें बहुत अधिक सफलता नहीं मिली । अतएव उन्होंने सवर्ष करना छोड़ दिया । विजेताओं ने भी यह अनुभव किया कि विजित समूहों की मौत के घाट उतार देने से उन्हें कोई लाभ नहीं होता । धीरे धीरे उन्हें अनुभव हुआ कि इन्हें दास बनाकर रखने में अधिक लाभ है । इस प्रकार 'मनुष्यों द्वारा मनुष्य के शोषण' का सूत्रपात हुआ । तीसरी अवस्था में, युद्ध में हारे हुए व्यक्ति विजेताओं की अपने उत्पादन का एक बड़ा भाग देने लगे और बदले में, विजेता नए आक्रमणों से उनकी रक्षा करने लगे । इस प्रकार के पारस्परिक सहयोग से दोनों को लाभ हुआ और दोनों में एक कामचलाऊ मेल हो गया, जिसने आगे चलकर उनके सम्मिश्रण की सम्भावना उत्पन्न कर दी । चौथी अवस्था में, साथ-साथ रहने के कारण ये लोग मिलकर बाह्य आक्रमणों से अपनी रक्षा करने लगे, इस प्रकार, सामाय आवश्यकताओं, कठिनाइयों, सुख-दुख और हार जीत ने धीरे धीरे उन्हें एकता के सूत्र में बांध दिया । पाँचवी अवस्था में उन्हें इस बात की आवश्यकता का अनुभव हुआ कि आपसी लड़ाई-झगड़ों की प्रतिपूर्ण ढंग से सुलझाया जाय । अतएव जब एक गाँव और दूसरे गाँव-में झगड़े होते थे अथवा एक बस्ती और दूसरी बस्ती में मतमुदाव हो जाता था, तो उसे निपटाने के लिए वे पंच चुनने लगे । व्यक्तिगत झगड़ों की सुलझाने के लिए विजेताओं के नेता ने अपने सहयोगियों को नियुक्त कर दिया और इस प्रकार संगठित सरकार के प्राथमिक चिह्न दृष्टिगत हुए । अंतिम अवस्था में, संगठित सरकार पूरी तरह स्थापित हो गई । सैनिक नेता राजा बन गए और उससे सहयोगी मन्त्रि-परिषद् के सदस्य । राजा मामलों को सुनता था, अपराधियों को दण्ड देता था और आज्ञाएँ जारी करता था । इस प्रकार, शांति और व्यवस्था पूर्ण रूप से स्थापित हो गयी और लोगों में अनु-



शासन और आज्ञापालन की भावनाओं ने जड़े पकड़ ली, जिसके फलस्वरूप राज्य का जन्म हुआ।

विभिन्न धर्म-ग्रंथों में और प्राचीन रचनाओं में इस सिद्धांत के समर्थन में बातें मिलती हैं। मध्यकालीन यूरोप में, चर्च की 'महत्ता पर बल देने के लिए इस विचार को प्रचारित किया कि राज्य 'शक्ति' पर आधारित है और उसका जन्म, मनुष्यों को उनके पापों और दुष्कर्मों से बचाने के लिए देवी आदेश से हुआ है। आधुनिक यूरोप में मावियावेली और हॉब्स आदि लेखकों ने इस सिद्धांत का समर्थन किया। उन्नीसवीं शताब्दी में, स्पेंसर जैसे व्यक्तिवादियों ने भी अपने विचारों के समर्थन करने के लिए इसका सहारा लिया। उसका कहना था कि प्रकृति का यह नियम है कि शक्तिशाली जीव निर्बल जीवों का विध्वंस करते हैं। अतएव मानव समाज में भी हमें व्यक्तिवादी सिद्धांतों के आधार पर कार्य करना चाहिए जिससे शक्तिशाली और योग्य व्यक्तियों को प्रोत्साहन मिले और वे अपने व्यक्तिगत विकास द्वारा समाज को भी उन्नत बनाएँ। समाजवाद और साम्यवाद को मानने वाले अनेक विद्वानों ने भी इस सिद्धांत का समर्थन दूसरे रूप में किया है। उनका कहना है कि राज्य बल प्रयोग पर आधारित है और वह बलवान वर्गों द्वारा शक्तिहीन जनसमुदायों के शोषण से बना है। इस प्रकार, सरकार शोषित वर्गों को अनुशासन में रखने वाली शोषकों की एक कार्यकारिणी समिति है। इनके अतिरिक्त, निरंकुशता और अधिनायक तंत्र में विश्वास रखने वाले विचारकों भी 'शक्ति' को राज्य का आधार मानते हैं। ऐसे चिंतकों में ट्रीट्स्के और नीत्शे प्रमुख हैं। अराजकतावादी दार्शनिक भी वर्तमान राज्य को बलप्रयोग पर आधारित बताते हैं। उनके अनुसार राज्य निहित स्वार्थों का हितसाधन करने वाला एक उपकरण है। व्यक्तिगत सम्पत्ति के साथ इसका उदय हुआ और उसी की रक्षा में यह लगा रहता है। धर्म के ढकोसले भी इन्हीं स्वार्थों की रक्षा के लिए बनाए गए हैं। अतः राज्य, व्यक्तिगत सम्पत्ति और धर्म, ये तीनों ही व्यक्तिगत स्वतंत्रता के मार्ग में बाधक हैं और जब तक इन्हें दूर नहीं किया जाएगा, व्यक्तिमों की सच्ची स्वतंत्रता प्राप्त नहीं होगी।

आलोचना—अनेक विद्वानों ने इस सिद्धांत की कड़ी आलोचना की है। मुकुरात और प्लेटो ने इसका विरोध करते हुए राज्य को 'अच्छे जीवन प्राप्ति का एक साधन' बताया। आधुनिक काल में लॉक और रूसो जैसे विचारकों ने इसकी यही आलोचना करते हुए कहा कि 'शक्ति' लोगों को आज्ञापालन के लिए विवश तो कर सकती है, किन्तु उनमें राज्य और शासन के प्रति अनुराग उत्पन्न नहीं कर सकती। यही नहीं, जो शासन केवल 'शक्ति' पर आधारित होगा उसे अधिक शक्तिशाली बल द्वारा बदला भी जा सकता है। कहने का अभिप्राय यह है कि

केवल पशुबल के आधार पर राज्य को सुदृढ़ नहीं बनाया जा सकता। वस्तुतः राज्य का स्थायित्व उसके प्रति लोगों की अनुरक्ति पर निर्भर है, और अनसाधारण का राज्य वे प्रति अनुरक्ति सभी हो सकती है जब राज्य लोकहित का लक्ष्य अपने सम्मुख रखे तथा जनसमुदाय की कामनाओं और आकांक्षाओं को पूरा करने का प्रयत्न करे। जिस राज्य में लोकमत का समुचित आदर न होगा उसकी नींवें सदैव खिसली बनी रहेंगी।

इस सिद्धांत का खंडन करने वाले विद्वानों में सुप्रसिद्ध दार्शनिक अराजकतावादी फ्रोपटकिन भी हैं। उसने स्पेंसर जैसे व्यक्तिवादियों की बड़ी आलोचना की। उसके अनुसार, युद्ध और संघर्ष ने मानव उत्थान में कुछ सहायता अवश्य दी है, किंतु बिना आंतरिक सहयोग के न युद्ध हो सकते हैं और न संघर्ष। सफलतापूर्वक युद्ध करने के लिए जनसमुदायों में आंतरिक एकता और सहयोग अपेक्षित है। यही नहीं, विजय प्राप्त करने के पदचार्म भी शक्ति की अपेक्षा मूल्य-जोस और समझौते की प्रवृत्तियाँ ही मनुष्य के विकास में अधिक सहायक होती हैं। इसी ओर ध्यान जैसे आदिशवादियों ने बल-प्रयोग के सिद्धांत की आलोचना इस आधार पर की है कि शक्ति के ऊपर आधारित शासन का कोई औचित्य नहीं होता। कोई भी अधिक बलशाली जनसमूह उसे पलटकर नई सरकार बनाने के लिए स्वतंत्र होता है। अतएव, इस सिद्धांत के अनुसार एक स्थायी सरकार का बनना असम्भव हो जाता है। अर्थात्चीन लेखकों ने भी इस सिद्धांत का विरोध करते हुए कहा है कि इससे निर्बल व्यक्तियों, शोषित वर्गों, अल्पसंख्यकों आदि के प्रति लापरवाही दिखाए जाने की आशंका रहती है। यही नहीं, इससे निरभुसता की प्रोत्साहन मिलता है, लोकमत का अनादर होता है, लोककल्याण की भावना की अपेक्षा होती है और अंतर्राष्ट्रीय जगत् में पशुबल का बोलबाला हो जाता है<sup>1</sup>। अतः, राज्य की उत्पत्ति और उसके आधार की व्याख्या करने वाले इस सिद्धांत को स्वीकार नहीं किया जा सकता।

सत्य का अर्थ—इन आलोचनाओं के रहते हुए भी, इस सिद्धांत में सत्य के कुछ अंश हैं। न्युक्ती के अनुसार यह सिद्धांत राज्य के उदय और उसके विकास में बलप्रयोग के महत्वपूर्ण योग की ओर हमारा ध्यान आकर्षित करता है। साथ ही, यह हमें बताता है कि राज्य के लिए शक्ति का होना नितांत आवश्यक है जिसका उपयोग आज्ञाओं और वानूनों को मजबूती के लिए किया जा सकता है। है। फिर भी, हम उसी के इस मत की अपेक्षा नहीं कर सकते कि शक्ति से सम्मुख व्यक्ति आज्ञापालन के लिए विवश हो सक्ता है, किंतु शक्ति पर स्थापित किसी

1 तुलना कीजिए Francis W. Coker, *Recent Political Thought*,  
•ध्यात, 1934, पृष्ठ 439.

सत्या को न तो स्थायी रखा जा सकता और न उसका कोई नैतिक आधार ही होता है।

### 3. समाज-संविदा-सिद्धांत

समाज-संविदा-सिद्धांत (Social Contract Theory) का राजनीति-दर्शन में एक महत्वपूर्ण स्थान है। यह सिद्धांत पूर्णतः कल्पना पर आधारित है। इसका प्रचार ऐसे समय हुआ जब समाजशास्त्र, मानव शास्त्र, आदिकालीन इतिहास आदि विषय विकसित नहीं हुए थे और मनुष्य की आदिम अवस्था के संघर्ष में हमारा ज्ञान अधूरा था। इस सिद्धांत के अनुसार, मानव जीवन में एक समय ऐसा था जब मनुष्य बिना राज्य के रहते थे। इस दशा से तंग आकर उन्होंने यह सोचा कि किसी प्रकार मिलजुल कर, संविदा द्वारा, एक ऐसी व्यवस्था बनाई जाय जिसमें राजसत्ता हो, शासन हो और अनुशासन भी।

यह सिद्धांत बहुत पुराना है। महाभारत के शांतिपर्व और कोटिल्य के 'अर्थ-शास्त्र' में भी इसका उल्लेख है। प्राचीन यूनान में कुछ सोफिस्ट विचारक, आज से लगभग चौबीस सौ वर्ष पूर्व, अविकसित रूप में इस सिद्धांत को मानते थे। उनका मत था कि राज्य प्राकृतिक नहीं, अपितु मनुष्यकृत है और मनुष्यों ने मिलजुल कर इसका निर्माण किया है। वास्तव में, यह सिद्धांत किसी न किसी रूप में प्रचलित रहा। मध्यकालीन सामंतवादी समाज में संविदा के कुछ ऐसे तत्त्व वर्तमान थे जिन्होंने इस सिद्धांत में एक नया विश्वास उत्पन्न कर दिया। किंतु आधुनिक रूप में इस सिद्धांत का विकास उत्तर मध्यकाल में हुआ जब राजनीतिशास्त्री यह मानने लगे कि किसी न किसी रूप में राज्य और सरकार दोनों ही संविदा पर आधारित हैं। सोलहवीं शताब्दी में इस सिद्धांत का उपयोग चर्च के समर्थकों ने राजाओं की असंमित सत्ता का विरोध करने के लिए किया। 'संविदा' की शब्द का आधार बताकर वे यह मांग करते थे कि यदि राजा सच्चे धर्म का समर्थन नहीं करता अथवा चर्च (पोप) की उपेक्षा करता है तो उसकी प्रजा को यह अधिकार होना चाहिए कि वे ऐसे राजा की आज्ञाओं को न मानें। इस सिद्धांत का पूर्ण विकास सत्रहवीं और अठारहवीं शताब्दियों में हुआ जब हॉग, स्पिनोसा, लॉक, रूसो आदि लेखकों ने उसका समर्थन करते हुए अपने मतों का प्रतिपादन किया। तत्पश्चात् विचारकों का इससे विश्वास हटता गया।

इस सिद्धांत की स्वरूपता—इस सिद्धांत के संघर्ष में इसके समर्थकों में अनेक मतभेद हैं। उनके विचारों की विस्तारपूर्वक व्याख्या करने से पूर्व यह उचित प्रतीत होता है कि हम यह जान लें कि इस सिद्धांत की क्या प्रमुख स्थापनाएँ हैं। इसने समर्थक एकमत है कि एक समय ऐसा था जब मनुष्य राज्य के बिना रहता

था। मनुष्यों की इस अवस्था को उन्होंने 'प्राकृतिक अवस्था' (state of nature) कहा है। इस अवस्था के संबंध में उनके विचार भिन्न हैं। एव और हॉब्स जैसे विद्वान् इसे बहुत बुरी अवस्था बताते हैं जिसमें मनुष्यों का जीवन भी सुरक्षित न था, तो दूसरी ओर लाक के अनुसार यह अवस्था 'सुख, शांति और पारस्परिक आदर' पर निर्भर थी। इस संबंध में विभिन्न विचारकों में मतभेद होते हुए भी, सभी इस बात से सहमत हैं कि किन्हीं कठिनाइयों के कारण मनुष्यों ने इस अवस्था का परि पाग कर देना चाहा अर्थात् उनके मन में दशा-परिवर्तन की इच्छा हुई। इस कामना की पूर्ति का साधन उन्हें एक ही दिखई दिया अर्थात् मिलकर एव सविदा के लिए सहमत होना। इस सविदा के स्वरूप, शर्तों और परिणामों के संबंध में विद्वानों में मतभेद हैं, तथापि वे मानते हैं कि इसी के आधार पर राज्य का जन्म हुआ। इस नवनिर्मित राज्य के स्वरूप और उसकी सत्ता के संबंध में भी मतभेद नहीं हैं। इस राज्य में व्यक्तियों की दशा के संबंध में भी उनके विचार भिन्न हैं। अतः यह स्पष्ट है कि इस सिद्धांत के विस्तृत विवरण में अनेक विविधताएँ हैं, जिनका मूल कारण निश्चित ऐतिहासिक तत्त्वों का अभाव है। इन्हीं बातों को ध्यान में रखते हुए यह कहा जा सकता है कि 'सामाजिक सविदा' एक ऐसी 'मुनम्य कल्पना' (plastic fiction) है जिसे लेखकों ने इच्छा-नुसार मोड़कर अपने विचारों के अनुकूल ढाल लिया है।

**थॉमस हॉब्स (1588-1679)**

इस अंग्रेज विद्वान का जन्म उस वर्ष हुआ जब स्पेन के 'अजेय' जलवेड़े के समाचार से इंग्लैंड-निवासी बहुत भयभीत हो रहे थे। बड़े होन पर हाब्स ने गृह-युद्ध की विभीषिका का अनुभव किया। इस प्रकार की घटनाओं के कारण हॉब्स के मन पर भय का एक आतंक-सा छा गया। अतः एक टीकाकार ने हॉब्स को 'भय से आतंकित दार्शनिक' कह दिया है। गृह-युद्ध (1641-1649 ई०) से उत्पन्न अराजकता और अत्याचारों को दस कर उसने यह अनुभव किया कि शक्तिशाली शासन के अभाव में जीवन अरिष्टित बन जाता है। यही भी उसका मुकाब राजतन्त्र की ओर था, यद्यपि अपने प्रमुख ग्रंथ 'लैवियाथन' (1651 ई०) में वह किसी भी शक्तिशाली सरकार का समर्थन करने के लिए तत्पर प्रतीत होता है। हाब्स की कुशलता इस बात में है कि राजतन्त्र के समर्थन के लिए उसने 'रानामा क दीकी अधिहार' नामक ग्रन्थ का सहारा नहीं लिया क्योंकि उससे प्रति लोगों में अंधझा उत्पन्न हो गयी थी। अतएव उसने सामाजिक सविदा के उस अंश को अपनाया जिसमें अभी तक राजाओं की सत्ता के विरोधी उपयोग में ला रहे थे। इस प्रकार उसने राजतन्त्र-विरोधी अंश का उसी के समर्थन

में सफल प्रयोग किया ।

हॉम<sup>1</sup> के अनुसार मनुष्य एक आत्मकेंद्रित प्राणी है । जिन वस्तुओं के सम्पर्क में থাকर उसे सुख का अनुभव होता है, उन्हें पाने की वह इच्छा करता है और जो वस्तुएं उसे दुखदायी लगती हैं, उनसे वह दूर रहना चाहता है । सुख के प्रति उसकी कामना असीम है और उसे यह अनुभव होता है कि शक्ति द्वारा सुख प्राप्त किया जा सकता है । किंतु सुख-प्राप्ति के मार्ग में एक बड़ी बाधा यह है कि उसी के समान अन्य व्यक्ति भी सुख की खोज में सलग्न हैं और ये सभी व्यक्ति लगभग एक-दूसरे के समान हैं । यदि किसी में कुछ शारीरिक बल अधिक है तो किसी में विवेक अथवा चालाकी की अधिकता है जिसका समुचित उपयोग कर वह अपने से शक्तिशाली व्यक्ति की बराबरी कर सकता है । कहने का अभिप्राय यह है कि सब मिलाकर व्यक्तियों में एक 'प्राकृतिक समानता' है अर्थात् न कोई किसी से कम है और न किसी से अधिक । फलस्वरूप सभी को यह आशा बनी रहती है कि सुख की प्राप्ति हो सकती है । किंतु यह आशा फलीभूत नहीं हो पाती क्योंकि सभी व्यक्ति सुखों के उपकरणों की खोज में समान रूप से सलग्न हैं । इसके परिणामस्वरूप आपस में स्पर्धा होती है जिसके कारण अरक्षा की भावना उत्पन्न हो जाती है । सब एक-दूसरे से डरते हैं, फिर भी, वे एक-दूसरे से लड़ते हैं और उनमें से कोई भी किसी का बड़प्पन स्वीकार नहीं करता । जीवन में अरक्षा के तीन प्रमुख कारण हैं स्पर्धा, आत्मविश्वास की कमी और यश की कामना । परिणामस्वरूप, सघर्ष की संभावना रहती है और मनुष्य का एकाकी जीवन 'होम, घृणास्पद, जंगली और अल्पकालीन' बन जाता है । प्रत्येक व्यक्ति एक-दूसरे के विरुद्ध होता है । अच्छे बुरे और न्याय-अन्याय की कोई पहचान नहीं होती । 'मेरे' और 'तेरे' का कोई प्रश्न नहीं उठता, क्योंकि केवल शक्ति के आधार पर वस्तुओं की सुरक्षित रखा जा सकता है । कहने का अभिप्राय यह है कि 'जिसकी लाठी उसकी भैंस' वाली कहावत चरितार्थ होती है । ऐसी दशा में शक्ति और कष्ट, यही दो प्रमुख गुण माने जाते हैं । सत्ता के अभाव में लड़ाई की संभावना बनी रहती है और इस लड़ाई में कोई किसी का साथी नहीं होता । पतनस्वरूप, जीवन में न शान्ति होती है न सुरक्षा, न कोई वृत्ता होती है और न उद्योग, न कोई साहित्य होता है और न सस्कृति । प्रत्येक व्यक्ति को यह डर लगा रहता है कि न जाने क्या, वीरन उसके प्राण ले ले । संक्षेप में हम यह कहते हैं कि प्राकृतिक अवस्था में मनुष्यों की दशा असहनीय बन जाती है ।

1 हॉम के मन की प्रतिपादित करने वाली सर्वोत्तम पुस्तक है, ओकरौट द्वारा सम्पादित *Leviathan* (लैवियाथन), बोक्सफोर्ड । देखिए मूमेका, पृष्ठ 30-65.

प्राकृतिक अवस्था की इस असहनीय स्थिति से कैसे छुटकारा पाया जाए ? हाब्स के अनुसार मनुष्यों में कुछ ऐसे भावावेश भी हैं जो उसे शांति की ओर प्रेरित करते हैं । उदाहरण के लिए उसे मृत्यु से भय लगता है, उसे जीवन में उपलब्ध वस्तुओं में प्यार है और यह आशा भी है कि वह उन्हें प्राप्त कर सकेगा । यही नहीं, मनुष्य का विवेक उसे समझाता है कि ऐसी दशा बन रहने देना वाद्दनीय नहीं है । उसका विवेक शांतिपूर्ण जीवन सम्भव बनाने के लिए कुछ 'आचरण के नियम' भी सुझाता है । इन नियमों को हाब्स ने 'प्राकृतिक नियमों' की संज्ञा दी है । उसके अनुसार ये नियम साद्वत्त और अपरिवर्तनीय हैं । इन नियमों का सार यह है कि जैसे भी सम्भव हो अपने जीवन की रक्षा करो और ऐसे कोई कार्य न करो जिनमें प्राण-हानि का भय हो । हाब्स ने ऐसे अनेक नियमों की चर्चा की है, किन्तु इनमें तीन नियम प्रमुख हैं (1) शांति की गोज़ म रहा और शांति बनाय रखा, किन्तु यदि ऐसा सम्भव न हो तो जैसे भी अपने अपनी जीवन रक्षा करो, (2) जैसा आप चाहते हैं कि दूसरे आपकी प्रति व्यवहार करें वैसे ही व्यवहार स्वयं दूसरों के प्रति करो, और इस नियम के अनुसार, शांति बनाए रखने के लिए, जितना त्याग दूसरे व्यक्ति करने को तत्पर हो आप स्वयं भी उतना त्याग करने के लिए तैयार रहो, और (3) मनुष्य जो प्रसविदा (cove-nants) बनाते हैं उसका पालन करना है । इन नियमों की चर्चा करते समय हाब्स यह स्पष्ट कर देता है कि व्यक्ति कोई ऐसी प्रसविदा नहीं बना सकता जिसकी शर्त यह हो कि वह जागरूकता नहीं करेगा क्योंकि ऐसी प्रसविदा अवैध होगी ।

भावावेशों में रहने वाले मनुष्यों के लिए इन विवेकजन्य नियमों के अनुसार आचरण करना सरल नहीं है । वैसे भी, उसका कहना है कि कौनो बातों से भावा-वेशों को नियंत्रित नहीं किया जा सकता । यदि विवेक की सहायता देने के लिए 'शक्ति' भी साथ में हो तो काम चल सकता है । ऐसी शक्ति सामाजिक सविदा द्वारा उत्पन्न की जा सकती है । यदि सभी व्यक्ति विवेकपूर्ण आचरण करें, इन विवेकजन्य नियमों को मानें और अपनी सुरक्षा के लिए सामाजिक सविदा द्वारा, अपनी प्राकृतिक शक्तियों को एक सामान्य व्यक्ति अथवा व्यक्ति-समूह को सौंपने की उद्यत हो जाएं, तो समस्या हल हो सकती है । इससे एक बृहद् सर्वोच्च सत्ता का जन्म होगा जिसकी सहायता से इस सविदा को लागू किया जा सकेगा और शांति तथा सुरक्षा स्थापित हो सकेगी । हाब्स के अनुसार, अपनी प्राकृतिक शक्ति को परित्याग करते हुए प्रत्येक व्यक्ति एक दूसरे में यह कहता है - 'मैं अपने ऊपर अपने शासन करने का अधिकार को इस व्यक्ति अथवा व्यक्तियों के समुदाय को इस शर्त पर देता हूँ कि आप सब भी अपने अधिकारों को उसे सौंप दें और जिस प्रकार मैं इसे प्राधिकार दे रहा हूँ उसी प्रकार वे भी उसे सभी कार्यों के लिए

प्राधिकार दे दें'। हॉब्स के अनुसार, (1) व्यक्ति जब उपर्युक्त सामाजिक सविदा करते हैं तो उससे उत्पन्न सत्ताधारी के साथ कोई शर्त नहीं होती। वस्तुतः जिस व्यक्ति अथवा व्यक्तिसमूह को सत्ता सौंपी जाती है वह इस सविदा में भाग नहीं लेता। वह केवल सत्ता प्राप्त करता है, उसके बदले में किसी प्रकार वचन-बद्ध नहीं होता। (2) एक बार अपनी प्राकृतिक शक्ति को हस्तांतरित करने के पश्चात् वे इस सविदा का न भंग कर सकते हैं और न अपने अधिकार को वापस हो ले सकते हैं। (3) यह नवनिर्मित सत्ता इन व्यक्तियों के प्रति उत्तरदायी नहीं होती। अतः वे इस सत्ता के सबंध में कोई प्रश्न नहीं उठा सकते, क्योंकि सविदा करते समय उन्होंने यह स्वयं मान लिया है कि भविष्य में सत्ताधारी व्यक्ति अथवा व्यक्तिसमूह जो कार्य करेगा वे उनके द्वारा किए हुए कार्य माने जाएंगे। अतएव न तो इस सत्ता का विरोध किया जा सकता है और न उसकी आज्ञा का उल्लंघन ही। ऐसा करना सविदा के विरुद्ध होगा जिसके परिणामस्वरूप ऐसा व्यक्ति वापस 'प्राकृतिक' अवस्था में पहुँच जाएगा जहाँ कोई भी व्यक्ति उसके विरुद्ध कुछ भी कर सकता है। अतएव उसका कोई सुरक्षा प्राप्त न होगी, और सरकार अथवा अन्य कोई व्यक्ति जब चाहे उसके प्राण ले सकेगा। इस सविदा का परिणाम यह होता है कि अभी तक बिसरे हुए एकाकी व्यक्ति एक राज्य में समूहित हो जाते हैं। हॉब्स के अनुसार इस सविदा की संघटा केवल सविदा की शर्तों पर ही निर्भर नहीं है। उस मनवाने के लिए अब एक युह्त्काय राजनीतिक सत्ता (Leviathan) भी प्रस्तुत है, और जो व्यक्ति अपने वचनों को भंग कर इस सविदा को तोड़न अथवा राज्य की आज्ञा का उल्लंघन करने का साहस करेगा, उसे इसके लिए दण्ड भुगतने होंगे।

इस सविदा के बनने से जो राज्य बनता है उसमें एक सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न सत्ता (sovereign power) होती है। हॉब्स के अनुसार, बिना ऐसी सत्ता के राज्य नहीं बन सकता। यह सत्ता सर्वोच्च भी नहीं, असीमित भी है। क्योंकि सत्ताधारी स्वयं कानून का निर्माण करने वाला अर्थात् उनका रक्षिता होता है, अतएव कोई राजकीय कानून उसकी सत्ता और अधिकारों को सीमित नहीं कर सकते। क्योंकि राज्य के बनने के पूर्व नैतिकता की कोई भावना नहीं होती और सविदा का पालन ही न्याय है, अतएव नैतिक रूप से राज्यसत्ता असीमित है। सत्ताधारी स्वयं नैतिकता की निर्धारित करता है और सविदा के अनुसार आचरण ही सच्ची नैतिकता है, अतएव नैतिकता का आधार पर राज्य-सत्ता का कभी विरोध नहीं किया जा सकता। यही नहीं, हॉब्स का मत है कि प्राकृतिक नियम शाश्वत तथा अपरिवर्तनशील हैं, अर्थात् राज्य के बन जाने पर भी वे पूर्ववत् बच रहते हैं। प्रश्न यह जगता है केवल इन नियमों की व्याख्या

करने का ; और हॉम्स के अनुसार केवल नवनिर्मित सत्ता द्वारा ही गई व्याख्या ही सर्वोपरि एवं अधिष्ठित है । इस प्रकार, हॉम्स के अनुसार राजकीय सत्ता द्वारा कभी कोई कानूनी अथवा नैतिक अपराध नहीं हो सकता । उसके कथनानुसार, बिना राजाज्ञा के समाज में कोई दल अथवा समूह नहीं रह सकते । उसकी धारणा है कि इस प्रकार के समूह प्रायः राज्य रूपी जीव की अतिडियो में प्रजीवी कीड़े के समान रहकर उसे निर्बल करते रहते हैं । यही नहीं, हॉम्स का मत है कि यदि समाज में तरह-तरह के विचार और मिथ्यातों का तुला प्रसार होना रहे, तो इसके अनङ्ग दुष्परिणाम हो सकते हैं । अतएव वह विचारों और विश्वासों के संगठन पर नियंत्रण करने का अधिकार भी सत्ता को दे देता है अर्थात् यदि सर्वोपरि सत्ता यह समझे कि कुछ संगठित विचार और मत ऐसे हैं जो शान्ति और ध्यवस्था में और सत्ता के उचित प्रयोग में बाधक हो सकते हैं, तो वह उन पर रोक लगा सकती है ।

घर्म व क्षेत्र में भी हाँस इस सत्ता को विशेषाधिकार देता है । उसके अनुसार घर्म के समर्थ में अनेक आस्थाएँ हो सकती हैं और धार्मिक मतभेदों के कारण राजकीय गुरदा गहर में पड़ सकती है । अतएव, उनके अनुसार सत्ता-धारियों को राज्य में स्थित संगठित चर्च का प्रधान होना चाहिए । इस प्रकार हॉम्स मानवार्थिता से भी जागे बढ़कर चर्च का राज्य व सर्वथा अधीन कर देता है । उसके अनुसार चर्च-प्रवस्था का प्रयोग राज्य के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए होना चाहिए । उदाहरण के लिए, वह कहता है कि 'देवी नियमों' की व्याख्या व संबंध में मतभेद का होना सम्भव है, अतएव अनुशासन एवं सुरक्षा की दृष्टि से सर्वोच्च प्रभुमताधारों का ही इनकी अधिकृत व्याख्या करने का अधिकार होना चाहिए । उपयुक्त बातों से यह स्पष्ट हो गया होगा कि, हाँस के मतानुसार, राज्य की संपूर्ण प्रभुत्व संपन्न सत्ता पर कोई कानूनी, नैतिक, राजनीतिक और धार्मिक प्रतिरोध नहीं लगाए जा सकते । इस प्रकार, हॉम्स प्रभुसत्ता को उन समस्त यथन से छुटकारा दिला देता है जिन्हें बोदा ने छांट रखा था, अर्थात् होंस ने प्रभुसत्ता को निरनुस बना दिया है ।

इसका आशय यह नहीं है कि हॉम्स व सम्य समाज में व्यक्ति अधिकारों से वंचित रहेगा अथवा उस काई स्वतंत्रता न होगी । हॉम्स के अनुसार जहाँ कानूनी की रोक नहीं है, वहाँ व्यक्ति पूर्णतः स्वतंत्र है, और क्योंकि राज्य और कानून का क्षेत्र उस समय अत्यन्त सीमित था, अतएव व्यक्तिगत स्वतंत्रता का दायरा भी यथष्ट हो जाना है । यही नहीं, हाँस बार-बार इस बात को दहराता है कि व्यक्ति का एक प्राकृतिक अधिकार एका है जिसे वह कभी समर्पण नहीं कर सकता, अर्थात् 'जीवन का अधिकार' । इस संबंध में हॉम्स यहाँ



सक आगे बढ़ जाता है कि यदि राज्य ऐसी आज्ञा दे जिसके पालन से जीवन-सकट अथवा शारीरिक यातना का भय हो, तो व्यक्ति ऐसी राजाज्ञा का पालन करने के लिए बाध्य नहीं है, यद्यपि इसने दुष्परिणाम उसे अवश्य भुगतने पड़ेंगे। इसी प्रकार यद्यपि हॉब्स व्यक्ति को विद्रोह करने की आज्ञा नहीं देता, तथापि वह स्पष्ट रूप से स्वीकार करता है कि यदि बिन्ही कारणों से सत्ताधारी इतना निर्बल हो जाए कि वह व्यक्तियों की आत्मरक्षा भी न कर सके और एक समानांतर सरकार बन गई हो, तो व्यक्ति इस बात के लिए स्वतंत्र होगा कि वह अपनी राज्यभक्ति को हस्तांतरित कर दे। हॉब्स को इस बात की तनिक भी चिंता नहीं है कि विरोधी सरकार नियमित (येंध) है अथवा नहीं। वह किसी भी ऐसी सरकार का समर्थन करने के लिए सदैव तैयार है जो शांति और व्यवस्था को बनाए रखे और लोगों को जीवन-सुरक्षा की गारंटी दे सके।

आलोचना—आलोचकों ने हॉब्स के विचारों का कड़ा विरोध किया है। उनके अनुसार हॉब्स के सिद्धान्त न केवल इतिहास-विरुद्ध है, अपितु मनोविज्ञान के विरुद्ध भी है और व्यावहारिक रूप में सुविधाजनक भी नहीं हैं। यही नहीं, उनका मत है कि हॉब्स के विचारों में इतना अंतर्विरोध है और वे इतने मृगास्पद हैं कि उन्हें स्वीकार नहीं किया जा सकता। सद्योप में, उसकी राज्य-संबन्धी व्याख्या पूर्णतः असतोषजनक है।

मनुष्य की प्राकृतिक अवस्था का जो चित्रण उसने किया है वह इतिहास और मनोविज्ञान दोनों के प्रतिकूल है। उसका यह विचार, कि मनुष्य प्राकृतिक अवस्था में एकाकी जीवन व्यतीत करना पसंद करता था और उस समय न समाज था, न भले-बुरे की पहचान और न पारस्परिक सहयोग की भावना, किसी साक्ष्य पर आधारित नहीं है। सब मिलाकर हम उसके द्वारा चित्रित प्राकृतिक अवस्था को असामाजिक और अराजनीतिक कह सकते हैं। किंतु प्रश्न यह है कि क्या इस प्रकार का असामाजिक व्यक्ति, जो बराबर एक-दूसरे से लड़ता रहता है और जिसके मन में दूसरों के लिए कोई आदर-भाव नहीं है, यकायक सविदा द्वारा राज्य बनाने की कल्पना कर सकता है? अर्थात् क्या मानव स्वभाव का इस प्रकार एकदम बदल जाना सम्भव है? ऐतिहासिक तथ्य यह है कि व्यक्ति कभी इस प्रकार अकेले नहीं रह, वे किसी न किसी प्रकार के समाज में रहते आए हैं। यदि हॉब्स का 'प्राकृतिक व्यक्ति' प्रस्तुत जगती था, तो क्या वह कभी भी समाज और राज्य बना सकता था? दूसरी ओर, यदि उसमें इतना विवेक रह गया था कि सोच-समझकर और आपस में मिलकर सविदा बनाए, तो क्या वह कभी मार-काट पर उतारू हो सकता था? स्पष्ट है कि हॉब्स ने जो चित्र हमारे सामने प्रस्तुत किया है वह आदिम-कालीन

पुरुष के सबध में हमारे ऐतिहासिक ज्ञान से मेल नहीं खाता। यही नहीं हॉम्स न इस अवस्था में मनुष्य के जो दो विशिष्ट गुण बतलाए हैं — शक्ति और कष्ट के मनुष्यों की प्राकृतिक अवस्था में कभी एक साथ नहीं हो सकते। वे केवल सम्य समाज की अवस्था और हास को दया में एक-साथ हो सकते हैं। सम्भवतः हांस न समकालीन परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए उसके दोषों को विकृत रूप देकर प्राकृतिक अवस्था का चित्रण कर दिया है जो निश्चित ही अनतिहासिक है।

प्रकृति के नियमों के सबध में उसकी धारणा भी युक्तिसंगत नहीं है। उसके कथनानुसार ये नियम विवेक पर आधारित हैं और आचरण के ऐसे नियमों के रूप में हैं जो सुखी जीवन को सम्भव बनाते हैं। हांस स्पष्ट कहता है कि इस अवस्था में न नतिकता होती है और न कानून। किंतु उसका तीसरा नियम 'उसके यथायुक्त आचारों के प्रतिकूल संगत है। यदि हांस के विचार तकसंगत होते तो इस नियम के स्थान पर वह यह कहता कि मनुष्य जिस प्रसविदा को बनाते हैं वे उसी अवस्था में उसका पालन करेंगे जब ऐसा करने में उन्हें शुल प्राप्त में सविधा होगी। किंतु ऐसा न कहकर हांस बताता है कि मनुष्य जो प्रसविदा बनाते हैं वे उसका पालन करते हैं। इस नियम का विवेचन करने से यह स्पष्ट हो जाएगा कि यह विवेक पर आधारित न होकर नतिकता पर आधारित है। इस प्रकार हांस जिस भावना (नतिकता) की उपस्थिति का इंगार कर चुका है उन्हीं की चुपचाप प्राकृतिक नियमों के रूप में लाकर खड़ा कर देता है। सम्भवतः वह अनुभव करता है कि बिना इस नतिक नियम के केवल पशुवत् पर राज्य की आधारित नहीं किया जा सकता।

सविदा के स्वरूप के सबध में भी हॉम्स के विचार तकसंगत नहीं हैं। एक और वह राज्य की उत्पत्ति सविदा पर आधारित करता है और दूसरी ओर वह कहता है कि बिना सविन के सविदा कोरी बकवास है और खाली बातों से मनुष्यों के भावावगा पर नियंत्रण नहीं किया जा सकता। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि हांस नतिक सिद्धांत और सविदा सिद्धांत दोनों का पूरा लाभ उठाना चाहता है। यही नहीं हांस के विचारों से यह स्पष्ट है कि उसके समाज-सबधों विचार भी भ्रमपूर्ण हैं और वस्तुतः सविदा धनन के परचात भी हम एक समाज के दान नहीं होते। समाज का हमारा धर्मिप्राय यह होता है कि योग्य म पारस्परिक सहायता हो और वे विभिन्न सबधों के सान जाने का बंधे हुए हों। किंतु हांस के सम्य समाज में व्यक्तियों के एक साथ रहने का एकमात्र आधार है अपने जीवन की गुरुता के लिए प्रभुसत्ताधारों के प्रति उनकी आपापन की भावना। हांस में इस बात का वही संकेत नहीं

मिलता कि इन व्यक्तियों के कोई आपसी संबंध भी है। अतएव हॉब्स का राज्य व्यक्तियों का एक समुच्चय-मात्र है ; न तो इसके सदस्यों में कोई पारस्परिक सामाजिक संबंध हैं और न कोई सामान्य भावनाएँ। इस प्रकार हॉब्स का सिद्धांत जिस नए राज्य को जन्म देता है, उसमें अन्य समस्त इच्छाओं को दबाकर के सत्ताधारी की इच्छा लाद दी जाती है, और इसकी उत्पत्ति के पश्चात् व्यक्तियों का राज्य की गतिविधियों में कोई भाग नहीं होता। कहने का अभिप्राय यह है कि सत्ताधारी की इच्छा पूर्णतः निरकुश और लोकविरोधी हो सकती है। हॉब्स ने अपने सिद्धांत का निरूपण करते समय जीवन-रक्षा के अतिरिक्त व्यक्तियों के अन्य अधिकारों पर कोई ध्यान नहीं दिया और न उनकी रक्षा के प्रश्न पर विचार किया है। उसने प्रभुसत्ताधारी को केवल राजनीतिक और कानूनी रूप में ही असीमित नहीं बना दिया, अपितु नैतिक और धार्मिक क्षेत्र में भी अधिकृत व्याख्या का अधिकार देकर उसने प्रभुसत्ता पर नैतिक अथवा धार्मिक अंकुश लगाए जाने की सम्भावना को नष्ट कर दिया। समूहों, विचारों और मतों के संबंध में उसने प्रभुसत्ता को जो अधिकार दिए हैं वे उसकी अनुदार प्रवृत्ति के परिचायक हैं और निरकुशता को खुला प्रोत्साहन देते हैं। उपर्युक्त कारणों से हॉब्स की दार्शनिक महानता को स्वीकार करते हुए भी, हम उसने विचारों और निष्कर्षों का आदर नहीं कर सकते।

### जान लॉक (1632-1704 ई०)

लॉक दूसरा अग्रज विद्वान् है जिसने इस सविदा-सिद्धांत का प्रतिपादन किया है। लॉक अपने जीवन काल में अर्ल ऑफ संप्ट्सबरी के निकट सम्पर्क में आए। और ये दोनों एक-दूसरे से अत्यंत प्रभावित हुए। अर्ल ऑफ संप्ट्सबरी ने बाद में इंग्लैंड की ह्विग पार्टी की स्थापना की और वे दोनों इस पार्टी के कार्यों में सक्रिय रूप से भाग लेते रहे। लॉक के जीवन-काल में बहुत समय तक राजा और पार्लियामेंट में संघर्ष चलता रहा। लॉक ने अपनी पुस्तक 'आन सिविल गवर्नमेंट' को 1679 ई० में लिखना प्रारम्भ कर दिया था और इसे सन् 1688 ई० की 'रक्तहीन राजद्रोह' के पूर्व ही सम्पन्न कर लिया था, तथापि इसका प्रकाशन त्राति के बाद हुआ। वस्तुतः यह पुस्तक इस त्राति का समर्थन करने के लिए नहीं लिखी गयी थी, यद्यपि इस ग्रंथ के विचार इस त्राति के अनुकूल हैं और उसका समर्थन करते हैं। लॉक ने इसे मुख्य रूप से राबर्ट फिल्मर के दैवी सिद्धांत के विरोध में लिखा था; तथापि इसकी भाषा और भावों से ऐसा प्रतीत होता है कि हॉब्स के विचारों से वह परिचित था। लास्लेट के मतानुसार, इस बात का कोई प्रमाण नहीं मिलता कि लॉक ने हॉब्स की पुस्तक, संवियायन, का विधिवत्

अध्ययन किया था; तथापि यह 'आतिपूर्ण' धारणा चल निवली है कि इस ग्रंथ के रचने में लॉक का मुख्य उद्देश्य हॉब्स की आलोचना करना और 'रक्तहीन राज्यव्यवस्था' का समर्थन था<sup>1</sup>।

लॉक के मतानुसार, व्यक्ति अपनी प्राकृतिक अवस्था में, अपने अधिकारों के साथ मिलजुल कर रहना पसंद करता था। आवश्यकता की सभी वस्तुएँ स्पष्ट मात्रा में उपलब्ध थीं, अतएव प्रतियोगिता अथवा संघर्ष के कोई कारण न थे। मनुष्य स्वतंत्रतापूर्वक जीवन व्यतीत करते थे। सभी व्यक्ति समान माने जाते थे और छोटे-बड़े का कोई विचार न था; स्वतंत्र होने पर भी वे मनमानी नहीं कर सकते थे और दूसरों को हानि पहुँचाने की न उन्हें इच्छा थी और न अवसर<sup>2</sup>। संक्षेप में, प्राकृतिक अवस्था में पूर्ण शांति, मंगलकामना, पारस्परिक सहयोग और आदर-भाव का साम्राज्य था। प्रत्येक व्यक्ति के कुछ प्राकृतिक अधिकार (Natural Rights) थे जिनमें जीवन, स्वतंत्रता और सम्पत्ति के अधिकारों की उसने विशेष रूप में चर्चा की है। लॉक के अनुसार ये अधिकार मनुष्यों के व्यक्तित्व के विकास के लिए नितांत आवश्यक हैं, और व्यक्ति किसी भी दशा में इनको हस्तांतरित अथवा सीमित नहीं कर सकता। प्रत्येक व्यक्ति बिना हस्तक्षेप शारीरिक छेड़छाड़ के जीवन व्यतीत करता था। उसकी स्वतंत्रता का आदर किया जाता था और उसके परिश्रम की कमाई को सुरक्षित रखा जाता था। नैतिकता की भावना विद्यमान थी और विवेक पर आधारित आचरण के नियम भी जिनको लॉक 'प्रकृति के नियम' (Laws of Nature) कहता है। लॉक इन नियमों को शाश्वत और अपरिवर्तनशील मानता है। यद्यपि यह नियम अलिखित और कुछ सीमा तक अस्पष्ट भी थे, तथापि वे सर्वमान्य थे। अन्य व्यक्तियों के अधिकारों का आदर करना सदाचरण का अंग माना जाता था। इस प्रकार लॉक के अनुसार मनुष्यों की प्राकृतिक अवस्था अराजक-नीतिक थी, असामाजिक नहीं।

किर परिवर्तन की आवश्यकता क्यों हुई? यदि जीवन शांतिपूर्ण था और द्वेष, घृणा और हिंसा का नामोनिशान न था, तो इस दशा को परिवर्तित करने की आवश्यकता क्यों आ पड़ी? लॉक के मतानुसार, इसका कारण कुछ असुविधाओं का होना था। सामाजिक होते हुए भी व्यक्ति एकदम पसपातहीन नहीं थे। जब किसी व्यक्ति का अपना मामला आ जाता था तो प्राकृतिक

1 देखिए *The Second Treatise of Government*, Ed., Thomas P. Peardon, न्यूयार्क, 1952, पृष्ठ 5.

2 देखिए Peter Laslett, *John Locke: Two Treatises of Government*, केम्ब्रिज यूनिवर्सिटी प्रेस, 1960, पृष्ठ 47, यह पुस्तक प्रामाणिक है।

नियमों की व्याख्या करने में यह पूर्णतः निष्पक्ष रही रह पाता था और भगदा हो जाने पर यह निरपेक्ष भाव से नियमों के अनुसार निर्णय न कर पाता था। पहले या आखिर यह है कि उस समय नियमों की व्याख्या करने और भगदों को निपटाने के लिए, निर्णय करने और उसको लागू करने के लिए एक सामान्य सत्ता का पूर्ण अभाव था। इन असुविधाओं के कारण, व्यक्तिगत अधिकारों का उपभोग कुछ सीमा तक अनिश्चित और अरक्षित रहता था। अपने अधिकारों के संरक्षण के लिए मनुष्यों ने यह उचित समझा कि वे मिलजुल कर सामाजिक सविदा द्वारा एक नई स्थिति का निर्माण करें। इस सविदा में सभी व्यक्ति सम्मिलित हुए। कोई व्यक्ति इससे बाहर नहीं रहा। सब के अनुसार, इस सविदा के लिए सर्वसम्मति अति आवश्यक है। ऐसा मतभेद हो जाने पर मनुष्य अपनी प्राकृतिक अवस्था को छोड़कर एक राज्य को जन्म देने हैं।

सविदा बनाते समय, व्यक्ति अपने अधिकारों को सुरक्षित रखने की शक्ति को एक नियमित राज्यसत्ता को सौंप देते हैं। ये इस शक्ति को किसी व्यक्ति अथवा समूह को न देकर एक दूसरे को अर्थात् पूरे समाज को सौंपते हैं। उनके प्राकृतिक अधिकार यथावत् सुरक्षित रहते हैं। वस्तुतः दानों अधिक सुरक्षित करने की दृष्टि से ही ये सविदा बनाते हैं और राज्य को जन्म देते हैं। अतः व्यक्तियों के अधिकारों में कोई कमी नहीं आती और वे अपने को किसी नई सत्ता के अधीन नहीं कर देते। इस प्रकार व्यक्तियों का सहमति के आधार पर लोक वर्तमान के हेतु राज्य की स्थापना होती है। इस प्राथमिक सहमति के कारण भविष्य में वे सगठित जनसमुदाय के नियम मानने के लिए बाध्य हैं। ये नियम साधारण बहुमत से लिए जा सकते हैं। लोगों के मतानुसार, यह सविदा आने वाली पीढ़ियों पर भी लागू होती है। वयस्क हो जाने पर यदि व्यक्ति राज्य छोड़कर नहीं चले जाते तो इससे यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि उन्होंने राज्य के पक्ष में अपनी सहमति दे दी है। जिस लोगो के पास सम्पत्ति है, उनके ऊपर यह बात और भी अधिक लागू होती है।

राज्य उत्पन्न तो हो गया, किंतु नाम बनाने के लिए शासक के अंग भी चाहिए। प्रत्येक राज्य में एक विधानांग का होना अत्यंत आवश्यक है जो कानून बना सके। इसका निर्माण जनता की सहमति से होता है और यह राज्य में सर्वोपरि सत्ता होती है, तथापि यह निरक्षर नहीं हो सकती। यह सत्ता एक व्यक्ति, अथवा व्यक्तियों अथवा समूह जनसमुदाय में विहित हो सकती है। स्थापित हो जाने पर उसे अपरिवर्तनीय और पवित्र माना चाहिए। लोगों के अनुसार विधानांग अपने अधिकार हस्तांतरित नहीं कर सकता। इस सत्ता के अतिरिक्त एक कार्यवाही की आवश्यकता भी होती है। लोगों ने यह स्पष्ट नहीं

किया कि कार्याग को मपूर्ण जनसमुदाय स्थापित करता है अथवा केवल विधानाग, और उसे एकमत से स्थापित किया जाता है अथवा केवल बहुमत से, तथापि कार्याग को सदैव विधानाग के अधीन होना चाहिए। जो शक्ति कार्याग को दी गयी है, लोक के अनुसार वह 'प्रत्ययी ट्रस्ट' के रूप में विनिष्ट उद्देश्या के लिए है और उसका सहयोग केवल लोकहित में होना चाहिए।

सत्ता के दुरुपयोग को रोकथाम के लिए लोक ने दो प्रमुख अनुशास्तियों (sanctions) का वर्णन किया है जिनमें एक आन्तरिक है और दूसरी बाह्य। आन्तरिक अनुशास्ति से उसका अभिप्राय प्रवृत्ति के उन नियमों से है जो राज्य में पूर्ववत् चालू रहते हैं और जिनका नियन्त्रण व्यक्तियों तथा सरकार पर समान रूप से रहता है। बाह्य अनुशास्ति से लोक का आशय यह है कि अतत सत्ता के दुरुपयोग को रोकने की शक्ति जनसमुदाय में निहित है। शक्ति का दुरुपयोग करने वाली सत्ता अपने उत्तरदायित्व को निभाने में सर्वथा अयोग्य प्रमाणित होगी और ऐसी दशा में वह स्वतः 'ट्रस्ट' खो बैठती है। ऐसी अवस्था में, जिन्होंने उसे अधिकार सौंपे थे उन्हें यह स्वतन्त्रता प्राप्त हो जाती है कि वे पुनः जिसे चाहें अपने हितों की रक्षा के लिए सत्ता सौंप दें। इस प्रकार, सरकार को बदलने से राज्य के जीवन पर कोई विशेष प्रभाव नहीं पड़ता। यदि अल्पकाल के लिए कुछ अव्यवस्था फैल भी जाए, तो भी आशा की कोई बात नहीं होती, क्योंकि एक बार जब मनुष्य सगठित जीवन के साथों को समझ लेते हैं तो वे सरलता से उस छोटने के लिए उद्यत नहीं होते। लोक मानता है कि जनसाधारण के इन अधिकारों के कारण विद्रोह को प्रोत्साहन मिलता है और इस प्रकार शांति-व्यवस्था भंग हो सकती है, तथापि उसके मतानुसार कुशासन को रोकने का इससे अधिक उत्तम कोई उपाय नहीं है। कठिनाई यह निश्चय करने में है कि क्या शासन की व्यवस्था वस्तुतः इतनी बुरी हो गई है कि विद्रोह का पण्डा उठाना अच्छा होगा? फिर भी, लोक का कहना है कि यह बात मनुष्यों की सामान्य बुद्धि और उनके व्यावहारिक निर्णय पर छोड़ी जा सकती है। उसका विश्वास है कि जनता स्वभाव से ही विद्रोह और उससे उत्पन्न अव्यवस्था के विरुद्ध होती है, अतएव उसने लिए वह केवल तभी तत्पर होगी जब अवस्था इतनी बिगड़ चुकी हो कि छोटे समय के लिए सामाजिक अव्यवस्था को भी सहन किया जा सके।

स्वेच्छापूर्वक राज्य केवल सर्वसम्पत्ति से नष्ट किया जा सकता है; अतः राज्य का स्वेच्छापूर्वक विनाश कल्पनाशील है। बाह्य से, इसे बलप्रयोग द्वारा नष्ट

1 दलित E Barker, *Social Contract*, ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, 1946, भूमिका ११ 28 से 32.

किया जा सकता है ; किंतु विजेता आक्रमणकारी को सफल होने पर भी विजित व्यक्तियों पर नैतिक अधिकार नहीं होते । हाँ, यदि विजित जनसमुदाय ने अकारण ही युद्ध को प्रारम्भ किया है, तो बात दूसरी है। ऐसी दशा में भूल का परिमार्जन उन लोगों द्वारा होना चाहिए जिन्होंने भूल की है । ऐसे व्यक्तियों को मृत्युदण्ड भी दिया जा सकता है ; वे अपनी भूल के कारण कम-से-कम अपनी स्वतंत्रता अवश्य खो देते हैं । किंतु इससे उनके सम्पत्ति के अधिकार पर बाँव नहीं आनी चाहिए, क्योंकि उस पर उन अधोघ बच्चों और उन निरापराध स्त्रियों का भी हक है जिन्होंने कोई भूल नहीं की है ।

आलोचना—लॉक के विचारों की कुछ टीकाकारों ने कड़ी आलोचना की है । उनके अनुसार यदि मनुष्यों की प्राकृतिक अवस्था सुखमय थी तो उन्हें राज्य स्थापित करने की क्या आवश्यकता थी, और यदि यथार्थ में वह कठिनाइयों से भरभूर थी तो फिर लॉक ने हमें भ्रम में क्यों डाला ? लॉक के विचारों से ऐसी ध्वनि निकलती है मानो राज्य की स्थापना मानवसमाज के विकास में एक उलटा कदम हो । यदि प्राकृतिक अवस्था में प्राकृतिक नियम, प्राकृतिक अधिकार, नैतिकता, कानून आदि सभी कुछ थे, तो मनुष्य ने राज्य की रचना करके क्या उन्नति की ? स्पष्ट है कि लॉक ने जो चित्र हमारे सामने प्रस्तुत किया है उसमें एक भारी कमी है अर्थात् लॉक स्पष्ट रूप से यह नहीं कहता कि यद्यपि प्राकृतिक अवस्था में नीति और कानून दोनों ही थे तथापि व्यक्ति इतने निष्पक्ष न थे कि वे अपने झगड़ों का निपटारा स्वयं कर सकते । यही नहीं, लॉक इस बात को झुला देता है कि प्राकृतिक अवस्था में मनुष्य को कोई ऐसे अनुभव नहीं हो सकते जिनके आधार पर वह यह निर्णय कर सके कि सामाजिक सविदा सर्वसम्मति के आधार पर होनी चाहिए और शेष निर्णय केवल बहुमत के आधार पर । यही नहीं, यद्यपि लॉक प्राकृतिक अवस्था को पूर्णतः ऐतिहासिक नहीं मानता और केवल मान्य ऐतिहासिक तथ्यों को लेकर ही उसने प्राकृतिक अवस्था की कल्पना की, तथापि वह ऐसी व्याख्या देता है मानो सामाजिक सविदा वस्तुतः हुई हो । अग्यथा उसका यह कहना कि व्यस्क हो जाने पर जब व्यक्ति राज्य में बसे रहने का निर्णय करता है तो इस निर्णय में उसकी सविदा के प्रति सहमति निहित है, निरर्थक हो जाता है ।

प्राकृतिक नियम और प्राकृतिक अधिकारों के सबध में भी लॉक की धारणा भ्रमिन्सगत नहीं है, यह कहना कि प्रकृति के नियम शाश्वत और अटल हैं, जिन्हें ईश्वरीय इच्छा भी माना जा सकता है, इतिहास और अनुभव का विरोध करना है, विशेषतः इसलिए कि इन नियमों में वह सम्पत्ति के अधिकार, वशा-नुषंग उत्तराधिकार और बहुमत के नियम को भी सम्मिलित करता है । यह

मानना अवश्य पठित है कि ये बातें शाश्वत और अपरिवर्तनशील हैं। वस्तुतः लॉक की प्राकृतिक नियमों की संकल्पना गतिहीन है। आगे चलकर, डोको और मोटेस्कु आदि ऐतिहासिक विचारकों ने इस धारणा को निर्मूल बताया। लॉक के प्राकृतिक नियम संबंधी विचारों से एक अन्य कठिनाई यह उपस्थित हो जाती है कि कोई भी व्यक्ति 'प्राकृतिक नियम' के नाम पर राजकीय नियमों को मानने से इंकार कर सकता है। इस रूप में उसके विचार सामाजिक व्यवस्था के मार्ग में बाधक बन जाते हैं। सम्पत्ति के अधिकार को भी वह शाश्वत और अद्वैत मानता है। इस अधिकार की व्याख्या करते समय वह कहता है कि व्यक्तियों का प्राकृतिक अधिकारों की उपज पर केवल उसी सीमा तक अधिकार है जहाँ तक बिना नष्ट किए वे उसका सदुपयोग कर सकें। किंतु जहाँ वह राज्य में सम्पत्ति के अधिकार की पर्चा करता है, वह इस बात को ध्यान में नहीं रखता और न वास्तविक जीवन में ही किसी राज्य में सम्पत्ति के अधिकार पर ऐसा बंधन स्वीकार किया गया है। लॉक यह भी भूल जाता है कि 'उत्तराधिकार' की संकल्पना प्राकृतिक नहीं है और समाज में ही इस प्रकार के विचार का जन्म हो सकता है। जैसा कि रूसो ने कहा है, सामाजिक संधि का प्रतिपादन करने वाले विद्वान् आदिमवासीन व्यक्ति की बातें तो करते हैं किंतु जब वे उसका वर्णन करने लगते हैं तो जो बिच हमारे सम्मुख उपस्थित होता है वह एक 'नागरिक' का होता है।

यद्यपि लॉक कहता है कि प्राकृतिक अवस्था में भी व्यक्ति समाज में रहता था, तथापि समाज के स्वरूप के संबंध में उसके विचार सटक्ते हैं। वस्तुतः उसका सम्य समाज अथवा राज्य एक 'लिमिटेड कम्पनी' के अनुरूप और कुछ नहीं है जिसमें प्रत्येक व्यक्ति अपने 'शेयर' (सामित हित) के अनुसार रुचि लेता है। राज्य से उसका संबंध केवल उसी सीमा तक है जहाँ तक वह उसका हित साधन करता है।

जॉर्ज जेम्स रूसो (1712-1778 ई०)

रूसो का जन्म जिनेवा में हुआ था। उसका समुचित पालन-पोषण नहीं हो सका। उसका जीवन अव्यवस्थित, किंतु काफी रंगीन रहा। पहले वह फ्रांस में बुद्धिवादियों के निवृत्त सम्पर्क में आया, किंतु योड़े ही दिनों में वह बुद्धिवाद को सदेह की दृष्टि से देखने लगा और उसने भावनाओं की नैतिक अंत प्रज्ञा (intuition) के महत्त्व पर बल देना प्रारम्भ कर दिया। उसने अनुसार बुद्धि श्रद्धा की विरोधी है विज्ञान वास्तव को नष्ट कर देता है, और सर्व-बुद्धि नैतिक अंत प्रज्ञा का विरोध करती है। किंतु बिना नैतिक श्रद्धा, विश्वास और अंत प्रज्ञा के न तो व्यक्तिगत चरित्र का निर्माण हो सकता है और न समाज का



वल्याण । हंसो ने अनेक ग्रंथों की रचना की है । इनमें उसका ग्रंथ, 'सोशन कान्ट्रैक्ट'<sup>1</sup>, जो सन् 1762 में प्रकाशित हुआ, सबसे अधिक प्रसिद्ध है । इस पुस्तक के अतिरिक्त, 1754 ई० में लिखे हुए 'मनुष्यों की असमानता' पर अपने लेख में उसने एक कल्पित प्राकृतिक अवस्था का वर्णन किया है । यद्यपि बाद में प्रकाशित एक पुस्तक में उसने यह स्वीकार किया है कि प्राकृतिक अवस्था के सबंध में उसके विचार बदल गए हैं, तथापि उसने यह नहीं बताया कि उसके परिवर्तित विचार क्या हैं ? अतः हमको इसी लेख के आधार पर उसके विचारों का प्रतिपादन करना होगा ।

हंसो के लेख से ऐसा लगता है कि वह मनुष्यों की प्रारम्भिक अवस्था को यदि आदर्श नहीं तो कम से कम अपेक्षाकृत उत्तम अवस्था समझता था । इस अवस्था को उसने तीनभिन्न चरणों में बाँटा है । पहले चरण में मनुष्य निश्चित और एकरावी जीवन व्यतीत करता है । वह सौधा-साधा और स्वस्थ था । उसकी आवश्यकताएँ बहुत कम थी और वे सुगमतापूर्वक पूरी हो जाती थी । वह केवल दो दुखों को जानता था । शारीरिक कष्ट और भूख-प्यास । वह अशोक था और पाप-पुण्य तथा अच्छाई-बुराईयों के विचारों से सर्वथा अपरिचित था । उसकी तर्क-बुद्धि का विकास नहीं हुआ था और सब मिलाकर उसका जीवन पशुओं के जीवन से बहुत भिन्न न था । मनुष्य की न कोई इच्छाएँ थी, और न वह भविष्य की चिन्ता करता था । वह पूर्णतः स्वतंत्र था और आनन्द से जीवन व्यतीत करता था । प्राकृतिक अवस्था के दूसरे चरण में जनसंख्या के बढ़ने से परिवर्तन आने लगे । शिकार के लिए प्रतियोगिता होने लगी । अनेक कारणों से मनुष्य के लिए यह आवश्यक हो गया कि वह एक-दूसरे से मिलकर काम करें । परिवार का उदय हुआ । वह कुटिया बनाकर रहने लगा और चर्म के कपड़े भी पहनने लगा । धीरे-धीरे 'मेरे' और 'तेरे' का भाव बढ़ने लगा और उसे भविष्य की चिन्ता होने लगी । मनुष्य अब समझदार बन रहा था । उसकी पत्न्या, भापा और तर्क-बुद्धि का भी धीरे-धीरे विकास हो रहा था । इस अवस्था के तीसरे चरण में मनुष्य वनस्पति और अन्य प्राणियों को धीरे-धीरे अपने नियंत्रण और अधिकार में लाने लगता है । शिल्प और कला का विकास होता है । लोग खेती करने लगते हैं । लोगों में गर्व बढ़ जाता है और वे अपनी बुद्धि का उपयोग अपनी आकांक्षाओं और अभिलाषाओं की पूर्ति के लिए करने लगते हैं<sup>2</sup> । बढ़ने का अभिप्राय यह है कि मनुष्य धीरे-धीरे अपनी प्राकृतिक

<sup>1</sup> देखिए उसका ग्रंथ *Social Contract*, सम्पादक जी. सी. एच. कोल, लन्दन, ई. ई., 1935.

<sup>2</sup> देखिए Lord, *Principles of Politics*, लन्दन, पृष्ठ 40,

अवस्था को छोड़कर एन' नयी स्थिति में आने लगता है। व्यक्तिगत सम्पत्ति का जन्म होता है जिसके कारण असमानता, ईर्ष्या और संघर्ष बढ़ जाते हैं। लोग भूमि का घेरा बनाकर उसे अपना कहने लगते हैं और इस प्रकार सम्पत्ति की नींव मुट्ठ हो जाती है। इसी के साथ ऊँच-नीच, अमीर-गरीब और छोटे-बड़े के भेद भी बढ़ने लगते हैं। लोगों में द्वेषभाव फैलने लगता है और असमानता, अन्याय, अत्याचार और उत्पीड़न का बीज बोयाला हो जाता है। इस तरह मनुष्य जो जन्म के समय स्वतंत्र था, अनेक बंधनों में जकड़ जाता है।

इसी स्वीकार करता है कि इन बंधनों से छुटकारा पाकर पुनः प्रारम्भिक अवस्था को लौट जाना सम्भव नहीं। किंतु इतना अवश्य किया जा सकता है कि जिन जजोरो ने मनुष्यों को जकड़ रखा है उन्हें आभूषणों का रूप दे दिया जाए। इसी का कहना है कि यह तभी सम्भव हो सकता है जब राज्य शक्ति के ऊपर आधारित न होकर जनता की 'सामान्य इच्छा' (general will) पर आधारित हो। अतएव इसी का उद्देश्य एक ऐसा राज्य स्थापित करना है जिसमें सब लोग मिलकर रहे और सामूहिक शक्ति द्वारा उनके जन-धन की रक्षा की जा सके। लोकतंत्र का प्रबल समर्थक होने के कारण यह व्यक्तिगत निरंकुशता का उन्मूलन करना चाहता था और इसके लिए उसने सामाजिक सविदा के सिद्धांत का आश्रय लिया।

राज्य के स्वरूप की व्याख्या करते हुए इसी कहता है कि राज्य न तो परिवार के स्वाभाविक प्रसार से बना है और न यह शक्ति के ही ऊपर आधारित है, वस्तुतः राज्य मनुष्यवृत्त है। जब मनुष्य प्राकृतिक अवस्था से तग आकर यह समझता है कि बिना अन्य व्यक्तियों से मिले वह अपनी समस्याओं का समाधान नहीं कर सकता और लोगों के सम्मिलित कार्य पर ही समस्त आशार्ण निर्भर है, तो वह इस दिशा में प्रयास करता है। वह प्रयास सामाजिक सविदा का रूप लेता है। सविदा द्वारा इसी एक ऐसी एकता स्थापित करना चाहता है जो स्वतंत्रता का अपहरण करने के स्थान पर उसका रक्षण करे अर्थात् उसके लिए समस्या यह है कि एक ऐसा जनसमुदाय बनाया जाए जिसमें कि सामान्य शक्ति द्वारा उसके प्रत्येक सदस्य के तन और धन की सुरक्षा दिया जा सके और जिसमें सब लोग एक होकर भी अपनी स्वतंत्रता को पूर्ववत् बनाए रख सकें। इसी के मतानुसार ऐसा होना तभी सम्भव है जब सभी व्यक्ति अपने समस्त अधिकारों को बिना शर्त पूरे जनसमुदाय को सौंप दें। इसमें थोड़ा-सा परिवर्तन करने पर भी यह योजना निष्फल हो जाएगी। इस सामाजिक सविदा से एक नये जनसमुदाय का जन्म होता है जिसे 'राज्य' कहते हैं। इसमें कोई व्यक्ति किसी के अधीन नहीं होता, क्योंकि अधिकार समष्टि को दिए गए

हैं और सभी की स्थिति बराबर है। वस्तुतः व्यक्ति जो एक हाथ से देता है, उसे वह समष्टि से दूसरे हाथ से प्राप्त कर लेता है। अतः केवल इतना है कि पहले अपनी स्वतंत्रता और अधिकारों की रक्षा वह स्वतः करता था किंतु अब राज्य उनके संरक्षण के लिए सम्मिलित शक्ति का प्रयोग करता है।

इस सविदा के फलस्वरूप एक नए नैतिक और सामूहिक जनसमुदाय का जन्म होता है जिसमें पूर्ण एकता और सामंजस्य रहता है। रूसो इसे 'राज्य', 'सम्पूर्ण-प्रभुत्व-सम्पन्न सत्ता' और 'शक्ति' ये तीन सजाएँ देता है जो उसके विभिन्न रूपों की परिचायक हैं। इसी प्रकार, राज्य के जनसमुदाय को भी वह क्रमशः 'जनता', 'नागरिकों' और 'प्रजा' की सजाएँ देता है जो व्यक्तियों के विभिन्न पहलुओं को प्रकट करती हैं। रूसो के अनुसार सामूहिक रूप से जनता में प्रभुसत्ता निहित होती है। जनता किसी दशा में भी प्रभुसत्ता को अपने से पृथक् नहीं कर सकती और न इस प्रभुसत्ता का प्रतिनिधित्व ही किया जा सकता है। उसके अनुसार, प्रत्येक नागरिक 'सामान्य इच्छा' (general will) के निर्माण में सहयोग देता है। एक प्रकार से, 'सामान्य इच्छा' नागरिकों की यथार्थ इच्छा का ही प्रतिरूप है। रूसो के अनुसार प्रत्येक नागरिक में दो प्रकार की इच्छाएँ होती हैं। इनमें से एक को उसने 'विशिष्ट इच्छा' (particular will) का नाम दिया है। यह व्यक्ति की उस इच्छा का नाम है जब वह अपने व्यक्तिगत अथवा अन्य किसी संकुचित हित अथवा स्वार्थ की भावना से प्रेरित होता है। किंतु जिस समय वही नागरिक लोकहित की भावना से प्रेरित होता है, रूसो उसकी इच्छा को 'सामान्य इच्छा' कहता है। रूसो के अनुसार जब व्यक्ति 'विशिष्ट इच्छा' से प्रभावित होते हैं तब उनका आपस में और राज्य के साथ संघर्ष हो सकता है। इसके विपरीत यदि वह 'सामान्य इच्छा' के अनुसार आचरण करें तो इस प्रकार का विरोध नहीं हो सकता। अतएव रूसो इस परिणाम पर पहुँचता है कि जो व्यक्ति 'सामान्य इच्छा' के अनुकूल कार्य करने से इकार करता है उसको बलपूर्वक ऐसा आचरण करने के लिए बाध्य करना चाहिए। रूसो का विश्वास है कि यह बलप्रयोग उस व्यक्ति के सच्चे हितों के अनुरूप होगा और वस्तुतः उसे नैतिक रूप से स्वतंत्र बनाएगा। इस बात को स्पष्ट करते हुए रूसो कहता है कि मनुष्य जब अपनी 'विशिष्ट इच्छा' से प्रेरित होकर कार्य करता है तब वह अपने व्यक्तिगत अथवा अन्य संकुचित स्वार्थों प्रवृत्तियों और इच्छाओं के वश में होता है। इसके विपरीत जब वह उन कानूनों का पालन करता है जो उसकी 'सामान्य इच्छा' पर निर्भर हैं, तब वह सच्ची स्वतंत्रता का उपभोग करता है। रूसो के अनुसार, जीवन में व्यक्ति नैतिक स्वतंत्रता का उपभोग सर्वप्रथम इस नवनिर्मित राज्य में करता है। उसकी सम्पत्ति

भी व्यवस्था के कानूनों के अनुकूल राज्य का संरक्षण प्राप्त करती है।

**सामान्य इच्छा**—रूसो के अनुसार 'सामान्य इच्छा' सर्वदा सामान्य हित में होती है। रूसो सामान्य इच्छा के पाँच प्रमुख लक्षण बताता है। सर्वप्रथम, यह नैतिक होती है अर्थात् सभी के हित में है। दूसरे, यह हमेशा एक ओर अभिमुख होती है अर्थात् उसे बाँटा नहीं जा सकता। तीसरे, यह शक्ति नहीं रखती स्थायी होती है। चौथे, यह सर्वसम्मत होती है। पाँचवे, उसमें व्यक्तिगत हित नहीं है। इससे रूसो का अभिप्राय यह है कि न तो यह अज्ञानी होती है और न स्वार्थी। इससे ज्ञात हो जाता है कि जनता की सच्ची भावना किस में है ?

प्रभुसत्ता के लक्षणों का वर्णन करते समय रूसो ने उसे अदृश्य, अविभाजित, अमोघ और निरंकुश बताया है। साथ ही उसका कहना यह है कि उसका प्रतिनिधित्व नहीं किया जा सकता। रूसो के विचारों से स्पष्ट प्रतीत होता है कि वह राज्य को एक जीव के सदृश मानता है जिसकी अपनी इच्छा है और जो समष्टि के संरक्षण और कल्याण की कामना करती है। यही नहीं सामान्य इच्छा कानूनों का श्रोत भी है।

प्रश्न उठता है कि 'सामान्य इच्छा' कहाँ स्थित होती है ? रूसो का कहना है कि प्रायः सामान्य इच्छा और सबकी इच्छा (will of all) में काफी अंतर होता है<sup>1</sup>। इसी प्रकार, उसका कहना है कि सामान्य इच्छा बहुमत के अनुकूल भी हो सकती है और प्रतिकूल भी। इसी प्रकार वह प्रत्यक्ष अल्पमत, समझौते और एक व्यक्ति की इच्छा के समक्ष उसे रखकर यह परीक्षा करना चाहता है कि क्या सामान्य इच्छा इनमें किसी के अनुरूप बताई जा सकती है। अतः वह इस परिणाम पर पहुँचता है कि सामान्य इच्छा के लिए सर्वसम्मति आवश्यक नहीं है। वस्तुतः यहाँ प्रश्न इच्छाओं की गणना का नहीं है अपितु उसके स्वरूप का है, अर्थात् उस सबके सहयोग से निर्मित होना चाहिए और सबके ऊपर समान रूप से लागू होना चाहिए। साथ ही उसका उद्देश्य सामान्य हित होना चाहिए। तभी उसे सामान्य इच्छा कहा जा सकता है। रूसो का विचार है कि इस प्रकार की सामान्य इच्छा के निर्माण के लिए कुछ हालतों का होना आवश्यक है। उदाहरण के लिए उसका कहना है कि जब तक जनता को समुचित सूचनाएँ प्राप्त न हों, सामान्य इच्छा के विचार में बाधा पड़ेगी। रूसो के अनुसार जब व्यक्ति सामान्य इच्छा पर विचार करने के लिए एकत्रित हो तो उन्हें एक-दूसरे से विचार-विमर्श नहीं करना चाहिए। उसका ख्याल था कि राजनीतिक मुद्दों और सामुदाय 'सामान्य इच्छा' का विस्तार कर देते हैं। यदि

इनमें कोई समुदाय अधिक बड़ा और प्रभावशाली हो, तो सामान्य इच्छा के सफल विकास में बहुत बाधा पड़ेगी। अतः वह परामर्श देता है कि यदि गुट अथवा दल हों ही, तो उनकी संख्या अधिक हो और उनमें बहुत पारस्परिक असमानताएँ न हों। इसी कहता है कि सामान्य इच्छा कभी अनुचित नहीं हो सकती, लेकिन जनता के विचार-संग्रह में दोष हो सकता है। यह भी सम्भव है कि हम अपने भले को समुचित रूप में पहचान न सकें। इसी इस सम्भावना को भी स्वीकार करता है कि जनता धीरे में जानकर ऐसे निर्णय कर ले जो वस्तुतः उस हानि पहुँचाते हों। हो सकता है कि इन भूलों और कमियों के कारण जनता का निर्णय 'सामान्य इच्छा' का सच्चा प्रतीक न हो, किंतु 'सामान्य इच्छा' स्वयं कभी भूल नहीं करती<sup>1</sup>।

यह ध्यान देने योग्य बात है कि इसी के अनुसार सामान्य इच्छा का प्रतिनिधित्व नहीं किया जा सकता। यही नहीं, वह इस बात पर भी बल देता है कि एक व्यक्ति दूसरे व्यक्तियों की इच्छा का प्रतिनिधित्व नहीं कर सकता। यदि इस धारणा को माना जाए, तो स्पष्ट हो जाता है कि प्रतिनिधिक (representative) संस्थाएँ इसी के मत के प्रतिकूल थीं। वस्तुतः इसी ने एक बार कहा भी था कि इंग्लैंड में जनता पाँच वर्षों में केवल एक बार (मतदान के समय) स्वतंत्र होती है और वह अपने मतदान के अधिकार का उपयोग कर पुनः दास बन जाती है। कहने का आशय यह है कि इसी के अनुसार सच्चा लोकतंत्र वही सम्भव है जहाँ सभी नागरिक सार्वजनिक कार्यों में प्रत्यक्ष रूप से भाग लेते हों। इस प्रकार, उसने विचार आधुनिक राज्यों पर लागू नहीं होते।

इसी ने यह स्पष्ट नहीं बताया कि शासन को कौन जन्म देता है और वह कैसे उत्पन्न होता है? तथापि इसी का यह दृढ़ विद्वानस है कि सभी राज्य-कर्मचारी और पदाधिकारी समाज के एजेंट के समान हैं और यदि वे 'सामान्य इच्छा' के अनुकूल कार्य नहीं करते तो उन्हें पदच्युत किया जा सकता है।

आलोचना—इसी के विचारों में अनेक अस्पष्टताएँ और असंगतियाँ हैं। यह कहना गठित है कि इसी वस्तुतः प्राकृतिक अवस्था की कल्पना को स्वीकार करता था अथवा नहीं, और उसने मतानुसार यह अवस्था अच्छी थी या बुरी, तथापि यह इस बात पर बल देता था कि बिना 'सहमति' के राज्य की उचित स्थापना नहीं हो सकती। इसी प्रकार, यह स्पष्ट नहीं होता कि इसी का प्राकृतिक व्यक्ति किस प्रकार विवेकशील बनकर सविदा बना लेता है। इसी की व्याख्या में यह भी स्पष्ट नहीं है कि राज्य में शासन का निर्माण कौन और

करता है ? यही नहीं, रूसो का यह विचार कि जनता कभी भ्रष्ट नहीं होती यद्यपि वह थोड़ा सा जाती है जिसके कारण वह एक मूलतः धारणा को 'सामान्य इच्छा' मान बैठती है, केवल शब्द-चातुर्य मात्र है। इसके अतिरिक्त, रूसो के यह कथन कि प्रत्येक नागरिक प्रभुसत्ता का आंशिक भागीदार है, उसके इस विचार के प्रतिकूल है कि प्रभुसत्ता अखण्ड और अविभाजित होती है। उसका यह विचार कि जो व्यक्ति स्वतः सामान्य इच्छा का पालन न करे उन्हें बलपूर्वक इसके लिए बाध्य किया जाए, स्वतंत्रता का उपहास लगता है।

'सामान्य इच्छा' की धारणा की भी काफी आलोचना हुई है। इसमें कोई संदेह नहीं कि उसका यह विचार अमूर्त और अस्पष्ट है। साथ ही, यह केवल छोटे-बड़े जनसमुदायों पर ही लागू हो सकता है जहाँ प्रत्यक्ष शासन सम्भव है। रूसो का यह सोचना कि यदि लोग में सामान्य हित की भावना हो तो उनके विचार भी एकरूप होंगे' भ्रांतिपूर्ण है। इसी प्रकार, रूसो का यह कथन कि सामान्य इच्छा व्यक्तियों की वास्तविक इच्छा को प्रकट करती है, इस दुनियाँ की प्रश्न की ओर हमारा ध्यान आकर्षित करती है कि 'वास्तविक' शब्द के क्या अभिप्राय हैं ? मनोवैज्ञानिकों ने भी इस धारणा की आलोचना करते हुए कहा है कि वस्तुतः यह एक सामान्य धारणा नहीं है। यदि यह एक 'इच्छा' के रूप में है तो उसके पीछे इच्छा करने वाले किसी व्यक्ति का आधार होना चाहिए, और यदि यह 'सामान्य' है तो यह इच्छा नहीं हो सकती। रूसो की आलोचना में यह भी कहा गया है कि वह मनुष्यों की इच्छा ('सामान्य इच्छा') को मनुष्य से भी ऊँचा (उन्हें बाध्य करके) बना देता है, और इस बात को भूल जाता है कि मनुष्य साध्य है, साधन मात्र नहीं। इसके अतिरिक्त, रूसो इस बात की भी भूल जाता है कि एक वर्ग-समाज में 'सामान्य इच्छा' का होना आवश्यक नहीं है। मार्क्स के अनुसार, जहाँ जनता वर्गों में बँटी हुई है वहाँ धोषित वर्ग और शोषक वर्गों के हितों में कोई समानता नहीं होती। यदि यह विचार ठीक है तो सामान्य इच्छा और सामान्य हितों की बातें करना निरर्थक हो जाता है। यही नहीं, रूसो अतः यह कहता है कि यदि व्यक्ति को बलपूर्वक 'सामान्य इच्छा' के अनुकूल कार्य करने के लिए बाध्य किया जा सकता है तो वह यह भूल जाता है कि प्रायः इसी व्यक्ति के आधार पर निरक्षर शासन का अधिपत्य सिद्ध किया जाता है।

इन आलोचनाओं के रहते हुए भी यह स्वीकार करना पड़ेगा कि रूसो के विचार अत्यंत प्रभावशाली थे और उसने समय-समय पर अनेक विचारकों और दलों को प्रभावित किया है। अस्पष्ट होने पर भी उसकी 'सामान्य इच्छा' की कल्पना ने अनेक दार्शनिकों और चिंतकों को प्रेरणा दी है और यूरोप में आधु-

निक आदर्शवादी राजनीतिक विचारधारा को जन्म दिया है। सब मिलाकर, रूसो के विचार क्रांतिकारी प्रमाणित हुए हैं और उसने लोकतन्त्र की भावना का प्रसार किया किया है<sup>1</sup>।

## तुलनात्मक विवेचन

सामाजिक सविदा का सिद्धांत एक सुनम्य कल्पना (plastic fiction) है। अतएव, विभिन्न प्रतिपादकों ने इसे अपनी इच्छानुसार तोड़ा-मरोड़ा है और जिन विचारों की वे स्थापना करना चाहते हैं उसके अनुकूल उसे ढाल लिया है। फलस्वरूप, इन लेखकों के विचारों में अनेक असमानताएँ पाई जाती हैं। नीचे हम कुछ प्रमुख प्रभेदों पर विचार करेंगे।

रूसो हॉब्स से सहमत है कि प्राकृतिक अवस्था में व्यक्ति सामाजिक नहीं होते, किन्तु वह यह स्वीकार नहीं करता कि ये एक-दूसरे के शत्रु बन जाते हैं। सामाजिकता के विषय में रूसो का लॉक से मतभेद है किन्तु लॉक के साथ उसकी इस संबंध में सहमति है कि प्राकृतिक अवस्था में मनुष्य एक-दूसरे के शत्रु नहीं होते। दूसरे, हॉब्स की आत्मकेंद्रीयता की भावना की पुष्टि करते हुए, रूसो व्यक्ति में दया और सहानुभूति के भावों की भी चर्चा करता है। इन दोनों के विपरीत लॉक के अनुसार, प्राकृतिक अवस्था में मनुष्य पारस्परिक सद्भाव और सम्मान की भावनाओं से ओतप्रोत थे। तीसरे, रूसो हॉब्स से सहमत है कि प्राकृतिक व्यक्ति में नैतिक भावनाएँ नहीं होती थी और इन भावनाओं का जन्म सम्यक् समाज में हुआ। इन दोनों के विपरीत लॉक का मत है कि अपनी प्राकृतिक अवस्था में भी मनुष्य में नैतिक भावनाएँ विद्यमान थीं। चौथे, रूसो हॉब्स के इस विचार का समर्थन करता है कि शासित और शासकों के मध्य कोई सविदा नहीं बनाई जाती। इन दोनों के मतानुसार केवल एक सविदा होती है जो राज्य को जन्म देती है। दूसरी ओर, लॉक का विचार है कि राज्य प्रसविदा पर आधारित है, किन्तु शासन के अंगों का निर्माण बाद में होता है। पाँचवें, हॉब्स राज्य और शासन में प्रभेद नहीं करता जबकि लॉक और रूसो स्पष्ट रूप से ऐसा करते हैं। छठे, हॉब्स तथा रूसो के अनुसार राज्य में एक सम्पूर्ण-प्रभुत्व-सम्पन्न सत्ता का होना अपरिहार्य है, किन्तु लॉक यह नहीं मानता। क्योंकि हॉब्स राजसत्ता का प्रधान उद्देश्य जीवन की सुरक्षा समझता है, अतः वह असौमित्र सत्ता की उपस्थिति और आज्ञापालन पर विशेष बल देता है। इससे विपरीत, लॉक तथा रूसो अनहित में शासन होने के पक्ष में

<sup>1</sup> दक्षिण Dunning, *A History of Political Theories, From Rous-  
seau to Spencer*, न्यूयार्क, 1933, पृष्ठ 38-39.

होने के कारण नागरिकों के अधिकारों के प्रति अधिक सजग है। तातव्य, हॉब्स के अनुसार, सरकार की सत्ता सर्वोपरि होती है, किंतु लॉक और रूसो के अनुसार यह एक यद्यपि एजेंसी के समान है जो निश्चित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए नियुक्त की जाती है। आठवें, हॉब्स और लॉक के समाज की स्तपना यथार्थ है जबकि रूसो ने नए समाज का रूप एक ऐसे जीवन के समान बनाया है जिसमें पूर्ण एकता और सामंजस्य विद्यमान है। नवें, हॉब्स के अनुसार राज्यद्रोह की छूट नहीं होती, केवल सत्ता को हस्तांतरित किया जा सकता है। लॉक के अनुसार, राज्यद्रोह एक अंतिम अस्त्र है जिस जनता अत्यधिक परेशानी की दशा में काम में ला सकती है। किंतु, रूसो के अनुसार सरकार को बदलना एक साधारण बात है और आवश्यकतानुसार नागरिक ऐसा कर सकते हैं। दसवें, हॉब्स निरंकुशता को प्रोत्साहन देता है जबकि लॉक वैधानिकता का समर्थन है और रूसो जनता को सर्वोच्चमान मानता है। ग्यारहवें, हॉब्स के अनुसार प्राकृतिक दशा में सम्पत्ति नहीं होती, जबकि लॉक के अनुसार सम्पत्ति वा एक प्राकृतिक अधिकार है जिसकी रक्षा के लिए व्यक्ति संधिदा बनाकर राज्य का निर्माण करता है। रूसो के अनुसार राज्य की रचना ही इसलिए की जाती है कि व्यक्तिगत सम्पत्ति के कारण अनेक असमानताएँ और विषमताएँ उत्पन्न हो जाती हैं। बारहवें, हॉब्स के अनुसार नियंत्रण का अभाव ही सच्ची स्वतंत्रता है किंतु, लॉक के अनुसार प्राकृतिक अवस्था में भी मनुष्य प्रकृति के नियमों का आदर करते हैं। रूसो के मतानुसार, राज्य बनाकर व्यक्ति अपनी प्राकृतिक स्वतंत्रता के स्थान पर नैतिक स्वतंत्रता प्राप्त कर लेता है। तैरहवें, जबकि हॉब्स के अनुसार व्यक्ति अपने समस्त अधिकारों का परिचालन कर देता है, लॉक के अनुसार वह केवल प्राकृतिक अधिकारों के संरक्षण का अधिकार ही हस्तांतरित करता है। रूसो इस संबंध में कुछ सीमा तक हॉब्स के मत को स्वीकार करता है किंतु उसका कहना है कि व्यक्ति स्वच्छंदता सोचकर सच्ची स्वतंत्रता प्राप्त कर लेता है। हॉब्स का व्यक्ति आत्मरक्षा के अधिकार के अतिरिक्त सब कुछ छोड़ देता है जबकि लॉक के अनुसार व्यक्ति की स्वतंत्रता पर कोई विशेष प्रभाव नहीं होता, किंतु रूसो के अनुसार नए परिवर्तन नैतिक रूप में अत्यंत महत्वपूर्ण हैं। इस प्रकार, इन विद्वानों ने इस सिद्धांत की अपनी अलग व्याख्याएँ दी हैं।

### आलोचना

नामाजिक संधिदा के सिद्धांत की विभिन्न दृष्टिकोणों से आलोचना की गई जिनमें प्रमुख हैं - ऐतिहासिक, कानूनी और दार्शनिक।



ऐतिहासिक आलोचना—इस सिद्धांत का कोई ऐतिहासिक आधार नहीं है। वस्तुन यह सिद्धांत अनैतिहासिक है। इतिहास में ऐसे कोई उदाहरण नहीं मिलते जहाँ राजनीतिक जीवन से सर्वदा अनभिज्ञ व्यक्तिगणों ने मिलकर सविदा द्वारा राज्य बनाया हो। अमेरिका में जाकर बसने वाले 'मपलधार' जहाज के अंग्रेज यात्रियों का उदाहरण जो प्रस्तुत किया जाता है, वस्तुतः इस संबंध में लागू नहीं होता क्योंकि इन यात्रियों को पहले से ही राज्य और शासन का अनुभव था। यही नहीं इतिहास और मानव शास्त्र के अनुसंधानों से हम यह जान गए हैं कि 'अनुपम एक सामाजिक प्राणी है' और वह सदा से समाज में रहता आया है। अतएव, प्राकृतिक अवस्था संबंधी वे विचार, जो व्यक्ति को असामाजिक बताते हैं, मान्य नहीं हो सकते। इसके अतिरिक्त, हमें यह भी ज्ञात हुआ है कि आदिम युग में समाज की इकाई व्यक्ति नहीं होकर क्रमशः टोटेम, कुल, मुन्ना और परिवार थे। व्यक्ति तो वही आधुनिक युग में आकर समाज की स्वतंत्र इकाई बना है किन्तु इस सिद्धांत के प्रतिपादकों ने प्राकृतिक अवस्था का इस प्रकार वर्णन किया है जैसे उस अवस्था में व्यक्ति ही सब कुछ हो। अतः यह स्पष्ट है कि प्राकृतिक अवस्था की गूँथ एकदम कल्पित है और विद्वानों ने इच्छापूर्वक इसका मनमाना चित्रण किया है और निष्कर्ष निकाले हैं। इस सिद्धांत का एक दोष यह भी है कि इसने अनुसार राज्य यकायक उत्पन्न हो जाता है। तथ्य यह है कि राज्य की उत्पत्ति यकायक एक दिन में नहीं हुई और न राजनीतिक चेतना ही पलक भरते पैदा हो गई। राज्य का विकास धीरे-धीरे हुआ, किन्तु यह सिद्धांत हमें विश्वास दिलाना चाहता है कि अनुपम ने सविदा बनाकर तुरंत राज्य बना लिया।

कानूनी आलोचना—एक वैय सविदा कानून के अंतर्गत बननी चाहिए। यदि उस मनवाने वाली एक निष्पक्ष शक्ति पहले से उपस्थित न हो तो उसका कोई उचित आधार नहीं रह जाता, किन्तु इस सिद्धांत में सविदा के आधार की स्वीकार नहीं किया जाता। अतएव, इस प्रकार की सविदा तर्कसंगत नहीं है और उससे कोई कानूनी अधिकार और शक्ति प्राप्त नहीं हो सकते। यही नहीं, सविदा की शर्तें बिना सहमति के पीढ़ी दर पीढ़ी लागू नहीं हो सकती। वे केवल उन्हीं पर लागू हो सकती हैं जो सविदा बनाते हैं किन्तु इस सिद्धांत में ऐसा नहीं है, इसके अतिरिक्त एक सविदा तभी तब मान्य होती है जब तक उसमें उल्लिखित दशाएँ बनीं रहें, किन्तु इस सिद्धांत के प्रतिपादक इस बात पर कोई ध्यान नहीं देते। विशिष्ट दशाओं में सविदा का उल्लंघन भी किया जा सकता है। इसने अतिरिक्त यदि राज्य का आधार सविदा है तो इसका आशय यह हुआ कि व्यक्ति राज्य से पृथक् भी हो सकता है, किन्तु इस सिद्धांत

के प्रतिपादक ऐसा नहीं मानते । अतः मे यह कहा जा सकता है कि सविदा पर आधारित सबष उसी दशा में लागू होते हैं जब व्यक्तियों का उससे हित-साधन हो, किन्तु इस सिद्धांत के अनुसार राज्य और व्यक्तियों का सबष स्थायी है ।

**शांतिनिष्ठ आलोचना**—इस दृष्टि से प्राकृतिक अवस्था की कल्पना निर्मूल है । यदि राज्य कृत्रिम है तो इसका अभिप्राय यह नहीं है कि राज्य मर्यादक बन गया, अर्थात् यह है कि राज्य का विकास मनुष्य के स्वभाव और उनकी आवश्यकताओं के कारण हुआ । प्रश्न यह उठता है कि यदि व्यक्ति अपनी प्राकृतिक अवस्था में राज्य और शासन की प्रवियाओं से सर्वदा अपरिचित थे, जैसा कि इस मत के प्रतिपादक कहते हैं, तो राज्य को स्थापित करने की बात उनके मन में आई कैसे ? यदि उन्हें राज्य के सबष में पहले से ज्ञान था तो राज्य का जन्म की बात करना अनुचित है, और यदि उन्हें ज्ञान न था तो राज्य की कल्पना युक्तिसंगत प्रतीत नहीं होगी । इसके अतिरिक्त, सविदा के सिद्धांत से यह ध्वनि निकलती है कि राज्य और व्यक्तियों के सबष सुविधा पर आधारित हैं, और राज्य में व्यक्तियों का उसी सीमा तक सबष है जहाँ तक वह उनके हितों पर ध्यान देता है । स्पष्टतः ऐसी धारणा व्यक्ति और राज्य के सबषों की सही व्याख्या नहीं करती । जैसा कि वरन न कहा है, व्यक्ति और राज्य के सबष एक साधारण सविदा पर आधारित नहीं माने जा सकते । यह तो एक ऐसा सबष है जो पीढ़ी-दर-पीढ़ी चलता रहता । इसमें वे व्यक्ति भी सम्मिलित होते हैं जिनकी मृत्यु हो चुकी है, जो जीवित हैं और जिनका भाग चलकर जन्म होने वाला है । वर्ष के उपर्युक्त कथन से स्पष्ट हो जाता है कि व्यक्ति का राज्य से सबष, सुविधा पर आधारित न होकर, बहुत है और सविदा-सिद्धान्त केवल उसके एक सीमित पहलू पर प्रकाश डालता है ।

**सत्य का अर्थ**—अनेक दोषों से मुक्त होते हुए भी यह सिद्धान्त कुछ ऐसे सत्यों की ओर हमारा ध्यान आकर्षित करता है जिन्हें भुलाना नहीं चाहिए । इनमें सबसे मुख्य बात यह है कि राज्य 'जनता की इच्छा अथवा सहमति' पर आधारित है । इसका अभिप्राय यह हुआ कि राज्य व्यक्तियों के कल्याण के लिए बना है अर्थात् वह एक साधन-मात्र है और इस साधन का उपयोग लोकहित में होना चाहिए । यही नहीं, इस सिद्धांत से हमें यह भी ज्ञात होता है कि राज्य की नींव का जनता की इच्छा अथवा सविदा पर आधारित करना यथेष्ट नहीं है । राज्य और व्यक्तियों के पारस्परिक सबषों की दृष्टि से यही श्रेष्ठ होगा कि इन दोनों का सबष महमति के ऊपर ही आधारित रहे, अर्थात् राज्य जो भी कार्य करे लोकमत का आदर करते हुए और लोकहित की दृष्टि से । यह एक

ऐसा सत्य है जिसका आज के युग में सभी विचारक आदर करते हैं ।

#### 4. आनुवंशिक सिद्धांत

उपर्युक्त सिद्धांत के अतिरिक्त अनेक ऐसे विद्वान् हैं जिन्होंने राज्य को मनुष्यों के लिए स्वाभाविक और आवश्यक बतलाया है । ऐसे लेखकों में प्लेटो और अरस्तू की गणना भी की जाती है । प्लेटो के अनुसार, राज्य का उदय इसलिए होता है कि मनुष्य अपने में पूर्ण नहीं है । जीवन की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए उसे अन्य व्यक्तियों के साथ सहयोग करना पड़ता है और इस प्रकार राज्य का धीरे-धीरे विकास होता है । अरस्तू ने राज्य के विकास की चर्चा करते हुए कहा है कि वह मनुष्यों के सामाजिक सगठनों का एक स्वाभाविक चरमबिंदु है । जीवन की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए सर्वप्रथम परिवार का जन्म होता है, किंतु जब परिवार पर्याप्त सिद्ध नहीं होते तो धीरे-धीरे मनुष्य गृहस्थ समाजों की रचना करता है जिनमें पहले 'गांव' और तत्पश्चात् 'ग्राम-समूह' बनते हैं और इन्हीं 'ग्राम-समूहों' के सम्मिश्रण से राज्य की उत्पत्ति होती है । इस प्रकार, राज्य मानव सगठन की स्वाभाविक प्रक्रिया का उत्कर्ष है ।

इसी प्रकार के विचारों को ध्यान में रखते हुए विद्वानों ने आनुवंशिक सिद्धांत की व्याख्या दी है जिसके अनुसार मनुष्य का प्रारम्भिक समुदाय परिवार था । परिवारों का धीरे-धीरे विकास होकर कुल, गोत्र, कबीले (गण) आदि बने । इनके मेल से पहले 'गांव' और तत्पश्चात् 'नगर राज्य' की स्थापना हुई । इस प्रकार, इस सिद्धांत के अनुसार राज्य का उदय प्रथम विकास का परिणाम है । इस सिद्धांत के दो रूप हैं : पितृसत्तात्मक (Patriarchal) सिद्धांत और मातृसत्तात्मक (Matriarchal) सिद्धांत । इन दोनों में भेद केवल यह है कि प्राथमिक परिवार की रचना पितृसत्तात्मक थी अथवा मातृसत्तात्मक ।

पितृसत्तात्मक सिद्धांत—इस सिद्धांत के प्रमुख प्रतिपादक हेनरी मेन हैं । इन्होंने प्राचीन समाजों का विशद अध्ययन किया है । वह इस परिणाम पर पहुँचे कि राज्य का निर्माण परिवार के विकास से हुआ । उसके मतानुसार, यह परिवार पितृसत्तात्मक थे अर्थात् इसमें वंशगणना पुरुषों के नाम से होती थी और परिवार के सबसे बड़े पुरुष को असीमित अधिकार प्राप्त थे । मैकीवर के अनुसार, परिवार में नियंत्रण के वे सभी तत्व पाए जाते हैं जो शासन के सार हैं । जिन आवश्यकताओं ने परिवार को जन्म दिया, उन्हीं ने अनुशासन और नियंत्रण को भी जन्म दिया । अतः परिवार में शासन का प्राकृतिक निहित रहता है ।

परिवार के प्रमुख का सामन निरकुश होता था और कहीं कहीं तो इस बात के प्रमाण मिलते हैं कि वह परिवार के सदस्यों को मृत्यु दण्ड तक दे सकता था। धीरे धीरे परिवार स्वाभाविक गति से, परिग्रहण (adoption) से और दूसरे समुदायों को जीन कर अपने में आत्मसात् (assimilate) करके बढ़ने लगे। लेकिन परिवार के प्रमुख की सत्ता सभी सदस्य मानते थे। उसकी मृत्यु के पश्चात् सत्ता सबसे बृद्ध पुरुष वंशज को सौंप दी जाती थी। धीरे-धीरे एक परिवार के कई परिवार बन गए और वे मिलकर एक कुनबे में परिवर्तित हो गए। इस कुनबे का प्रधान भी प्रायः सबसे-बृद्ध पुरुष होता था। इसी प्रकार, कई कुनबों के बन जाने से एक कबीला बन गया और वहीं-कहीं पर इन कबीलों के सघ बने। इन कबीलों और कबीलों के सघ में कुछ स्थानों पर धीरे-धीरे राज्य का रूप धारण कर लिया। इस सिद्धांत से यह स्पष्ट हो जाता है, कि मनुष्य की प्राथमिक अवस्था में, समाज-व्यवस्थाओं का समूह न होकर परिवारों का समूह होना था अर्थात् परिवार ही समाज की इकाई थे।

**मातृसत्तात्मक सिद्धांत**—इस सिद्धांत के प्रमुख समर्थकों में मॉर्गन, मीर्गन और जैक्स हैं। इन विद्वानों का मत है कि प्राथमिक परिवार का रूप पितृसत्तात्मक न होकर मातृसत्तात्मक था। उनके अनुसार जब तक एक पति-पत्नी परिवारों का जन्म नहीं हुआ, पितृसत्तात्मक परिवार नहीं बने। उनके अनुसार मनुष्यों के प्राथमिक समाजों में स्वच्छंद यौन संबंध थे। ऐसी दशा में केवल माँ के संबंध में ही निश्चित रूप से जाना जा सकता था, अतएव वंश गणना माँ के नाम से चलती थी। पिता के संबंध में कोई निश्चित ज्ञान न होता था। इन परिवारों में प्रमुख पुरुष न होकर स्त्रियाँ ही होती थीं। अतएव इन परिवारों को मातृसत्तात्मक कहा गया है। इन परिवारों में रहने वाले पुरुष दूसरे कबीलों के होते थे जो स्त्रियों के पास आकर रहने लगते थे। जैक्स ने आस्ट्रेलिया के आदिम निवासियों के जीवन का अध्ययन करने के पश्चात् मैन री इस धारणा को ठुकरा दिया कि समाज के विकास का प्रारम्भ पितृसत्तात्मक परिवार से होता है जिनके विस्तार से आगे बढ़कर कबीले और राज्य बनते हैं। उसने अनुसार प्राथमिक जनसमूह परिवार न होकर 'टोटम' अथवा कबीला होता है। बाद में ये कबीले विभाजित होकर अनेक कुनबों में रहने लगते हैं और तत्पश्चात् इन कुनबों के अनगंत परिवारों का जन्म होता है। चारामाह युग में स्वच्छंद यौन संबंध समाप्त हो जाते हैं और बहु पत्नी अथवा एक पत्नी विवाहों का सूत्रपात हो जाता है। ऐसा होने पर ही पितृसत्तात्मक परिवार बनते हैं। इस प्रकार जैक्स के अनुसार, सर्वप्रथम सम्मिलित विवाहों का युग जाता है जिसमें वंश-गणना माँ के नाम से होनी है और सत्ता भी माँ के नाम से चलती है। ऐसे

परिवारों में केवल माँ ही सम्पत्ति की अधिकारिणी हो सकती है।

**आलोचना**—हम देख आए हैं कि किस प्रकार मार्गन और जैक्स आदि विद्वानों ने पितृसत्तात्मक सिद्धांत का विरोध किया और बताया कि प्राथमिक परिवार मातृसत्तात्मक थे। हम यह भी देख चुके हैं कि किस प्रकार जैक्स ने यह प्रदर्शित किया कि प्राथमिक सामाजिक गिरोह परिवार न होकर कबीले थे और कबीलों के टूटने से धीरे धीरे कुनबों और परिवारों का जन्म हुआ। लेकिन पितृसत्तात्मक सिद्धांत ऐतिहासिक तथ्यों पर आधारित नहीं है। यही बात कुछ सीमा तक मातृसत्तात्मक सिद्धांत के संबंध में भी कही जा सकती है। जैसा कि मैकीवर ने स्पष्ट किया है स्त्री सर्वदा कुशगणना का हेतु रही है। उत्तराधिकार में सम्पत्ति भी उसी को प्राप्त होती थी, तथापि उसने स्वयं कभी सत्ता का उपयोग नहीं किया। इसके अतिरिक्त जैसा कि अरस्तू लगभग 2300 वर्ष पहले कह चुका है, परिवार और राज्य में बहुत बड़ा अंतर है और यह अंतर उनके संगठन, कार्यों और उद्देश्यों आदि के संबंध में है। अतएव यह कहना कि परिवार से राज्य बने, युक्तिसंगत प्रतीत नहीं होता। परिवार के अंतर्गत सत्ता की स्थिति स्वाभाविक होती है किंतु राज्य में उसकी स्थिति 'जन इच्छा' पर निर्भर है। परिवार का सिद्धांत आधिपत्य और आज्ञा-पालन है जबकि राज्य का सिद्धांत समानता है। इन कारणों से राज्य को परिवार के स्वाभाविक प्रसार के रूप में देखना अनुचित होगा।

यही नहीं, जैसा कि फ्रेडर ने कहा है, प्राथमिक सामाजिक संगठनों के संबंध में सामा-यीकरण करते समय सावधानी की आवश्यकता है। वस्तुतः पुराने सामाजिक संबंध उतने ही जटिल हैं जितने कि आधुनिक, और उनकी गवेषणा करते समय हमको पूर्वकल्पनाएँ नहीं बनानी चाहिए। ऐसा करने का दुष्परिणाम यह होगा कि हम सामाजिक जटिलता को बारीकी से समझने के स्थान पर क्षीप्रता में ऐसे निष्कर्ष बना लेंगे जो सरल होने पर भी यथातथ्य न होंगे। सच यह है कि जटिल दस्तावेजों का अध्ययन और उससे निष्कर्ष निकालते समय हमें बड़े धीरज से काम लेना चाहिए। इन बातों को देखते हुए हम इस परिणाम पर पहुँचते हैं कि यद्यपि इन दोनों सिद्धांतों में कोई भी राज्य की उत्पत्ति की सही व्याख्या नहीं करता, तथापि ये दोनों सिद्धांत वंश अपवा रक्त-संबंध के महत्त्व की ओर हमारा ध्यान आकर्षित करते हैं और बताते हैं कि किस प्रकार ये सामाजिक बंधनों को सुदृढ़ बनाने में सहायक होते हैं, जिनके बिना राज्य का उदय सम्भव न होता। इस प्रकार, रक्त संबंधों ने सुदृढ़ सामाजिक संगठनों की रचना कर आगे चलकर राज्य के विकास को सम्भव बना

दिया ।

## 5. राज्य की उत्पत्ति का विकासवादी सिद्धांत

हमने बल्पना पर आधारित राज्य की उत्पत्ति के सिद्धांतों का विवेचन करने पर यह पाया कि यद्यपि उन सभी में कुछ न कुछ दोष हैं, तथापि वे सत्य के कुछ अंशों का उद्घाटन भी करते हैं । अब हमारे पास इतिहास, मानवशास्त्र और समाजशास्त्र के माध्यम से इतने तथ्य एकत्रित हो गए हैं कि हमको बल्पना का सहारा लेने की आवश्यकता नहीं रह गई । अब हम कह सकते हैं कि राज्य को न तो भगवान् ने जन्म दिया, न देवी इच्छा से उसकी उत्पत्ति हुई, न केवल बलप्रयोग से उसका उद्भव हुआ और न सविदा से यह बना । यह परिवार के स्वाभाविक विकास और प्रसार का परिणाम भी नहीं है । वह किसी विशेष समय सोच समझकर नहीं बनाया गया, अपितु धीरे-धीरे बना । इसके विकास का प्रारम्भ इतना रहस्यमय है कि वर्क के मतानुसार इस सबंध में शोध न करना ही अच्छा होगा । किंतु वर्क के इस विचार को राजनीतिशास्त्री स्वीकार नहीं करते । यथासम्भव वे प्रयत्न करते हैं कि राज्य के विकास से सम्बंधित अधिक से अधिक तथ्य एकत्रित हो सकें ।

आदिमकालीन मनुष्य के जीवन के सबंध में हमारा ज्ञान अछूरा है । हम केवल इतना जानते हैं कि इस युग में मनुष्य समाज की इक नौब पड़ी । जहाँ तक ऐतिहासिक तथ्यों का प्रश्न है हम किसी ऐसे समय के संबंध में निश्चित रूप से नहीं जानते जब मनुष्य ने एकान्ती जीवन व्यतीत किया हो । तथापि समाज का रूप निरंतर बदलता रहा है । धीरे धीरे सामाजिक विकास की एक ऐसी अवस्था आती है जब राज्य विकसित हो जाता है । राज्य के निर्माण में जिन महत्वपूर्ण शक्तियों ने भाग लिया उन पर एक-एक करके हम विचार करेंगे । ये शक्तियाँ हैं :

- (1) रक्त-संबंध अथवा बंधुत्व ;
- (2) धर्म ;
- (3) आर्थिक आवश्यकताएँ ;
- (4) सघर्ष और युद्ध ; और
- (5) राजनीतिक चेतना ।

**रक्त संबंध**—इसमें कोई सन्देह नहीं है कि प्रागैश्विक जन-समुदायों का आधार रक्त-संबंध अथवा बंधुत्व का । समाज रक्त-संबंध की उनकी धारणा किस सीमा तक तथ्यों पर आधारित थी और वहाँ तक बल्पना पर, यह हमारे लिए विशेष महत्व की बात नहीं है । हाँ, इस विश्वास से प्रेरित होकर यदि

महत्वपूर्ण योग दिया और राज्य की उत्पत्ति में सहायता दी। मैटिल के कथनानुसार प्रारम्भिक समाज में रत्न-संबन्ध और धर्म एक ही वस्तु के दो पक्ष थे। प्रत्येक 'टोटम' और कबीले का अपना पृथक् 'धर्म' होता था। वे प्राकृतिक शक्तियों और अपने पूर्वजों की पूजा करते थे। उनका प्रधान केवल सामाजिक नेमा ही नहीं होता था, अपितु उनका सर्वोच्च धर्माधिकारी भी होता था। धार्मिक कृत्य गुप्त रूप से किए जाते थे और बाहरी व्यक्तियों को इन्हें जानने का अवसर नहीं दिया जाता था। उनमें मोद लेने का डग ही यह था कि जिस व्यक्ति को अपने समूह में सम्मिलित करना हो उसको धार्मिक कृत्यों में भाग लेने दिया जाए। इस प्रकार, वह उस समाज का एक सदस्य बन जाता था।

धर्म ने केवल सामाजिक एकता को ही दृढ़ता प्रदान नहीं की, अपितु लोगों में अनुशासन और आज्ञापालन की भावनाओं को भी दृढ़ किया। मैटिल के अनुसार, 'राजनीतिक विकास के प्राचीनतम कठिन समय में केवल धर्म ही, सर्वरतापूर्ण अराजकता का अंत कर, थड़ा और आज्ञापालन की शिक्षा दे सकता था। अनुशासन मनवाने और सत्ता को बाधोन्मत्ता स्थापित कराने में... मनुष्यों को सहस्यो बर्ष लगे'। जैक्स के अनुसार, प्राचीन धर्म आत्माओं और भूतप्रेतों में विश्वास करते थे। कबीले के प्रमुख का एक विशिष्ट कर्तव्य पूर्वजों की आत्माओं को तृप्त रखना था जिससे वे प्रसन्न होकर जनसमुदाय की उन्नति में सहायक हों। कुछ लोगों का जादू-टोने में भी विश्वास था और वे व्यक्तिगत तथा सार्वजनिक रूप से इसका आश्रय लेते थे। आत्माओं को प्रसन्न रखने वाले व्यक्ति प्रभावशाली होते थे<sup>1</sup>। जेम्स फ्रेजर के अनुसार, धीरे धीरे जादू-टोना करने वाले लोग अत्यंत महत्वपूर्ण बन गए। भूमि की उपज, वर्षा का होना या न होना, फसल का अच्छा होना या न होना, सभी उनकी दृष्टा पर निर्भर माना जाता था। आगे चलकर, यही जादू-टोना करने वाले व्यक्ति पुजारी-राजा बन बैठे। आज भी समाज में पुरोहित और महतो का बहुत आदर होता है। इस संबंध में सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि सामान्य रत्न-संबंध पर आधारित भावनाओं का ह्रास होने के पूर्व धर्म इतना शक्तिशाली बन चुका था कि वह स्वतः भी समाज को सुदृढ़ बनाए रह सकता था।

आर्थिक आवश्यकताएँ—जीवित रहने के लिए मनुष्य को भोजन-पानी चाहिए। यदि जीवन की निम्न आवश्यक वस्तुओं को ही ले लिया जाए तो गह्र स्पष्ट हो जाएगा कि उनकी सन्तुष्टि के लिए पारस्परिक सहयोग की बहुत आवश्यकता होती है। बिना मिलजुल कर काम किए वे अपना जीवन निर्वाह भी नहीं कर सकते। प्रारम्भिक समाजों में तीन प्रकार की आर्थिक दशाएँ

1 *The State and the Nation*, पृष्ठ 29-33 और 61-70.

पायी गयी है जिनका क्रमशः विकास हुआ ।

1. शिकारी व्यवस्था ;

॥ पशुचारण की व्यवस्था , और

3. कृषि-युग ।

पशुचारण युग में सम्पत्ति का जन्म होता है, श्रम-विभाजन का सूत्रपात होता है, सम्पत्ति पर आधारित वर्ग बनने लगते हैं और समाज में पुरुषों का प्रमुख यढ़ने लगता है । कृषि-युग में मनुष्य स्थायी रूप से एक साथ रहने लगते हैं । धीरे-धीरे बन्धुत्व का स्थान पड़ोस से लेता है और सामाजिक एकता एवं सहृदयता का आधार बन जाता है ।

अनेक विद्वानों के अनुसार, जिनमें रूसो और मार्क्स भी हैं, सामाजिक विकास में व्यक्तिगत सम्पत्ति के उद्भव का स्थान महत्वपूर्ण है । मैकीवर के अनुसार भी, यौन-संबंध और सम्पत्ति सामाजिक ढाँचे के निर्माण में महत्वपूर्ण भाग लेते हैं<sup>1</sup> । धीरे-धीरे भूमि की रक्षा का प्रश्न प्रमुख बन जाता है और सम्पत्ति-संबंधी नियम आवश्यक हो जाते हैं । झगड़ों को सुलझाने के लिए और निर्णयों को लागू करने के लिए एक सामान्य सत्ता आवश्यक हो जाती है ।

सघर्ष और युद्ध—बलप्रयोग के सिद्धांत का विवेचन करते समय हम देख चुके हैं कि गिरोहों और कबीलों के आपसी झगड़ों ने सगठित समाज के बनाने में बड़ा योग दिया । इनके कारण, गिरोहों का नेतृत्व बृद्ध पुरुषों के हाथों से निकलकर वीर युवकों के हाथों में चला जाता है जो डटकर शत्रु का सामना करते हैं और बाहरी आक्रमण से अपने गिरोहों की रक्षा करते हैं । मैकीवर के अनुसार, विजय और आधिपत्य ने भी राज्य के बनने में महत्वपूर्ण योग दिया । साधारणतः समाज को विकेंद्रित करने वाले इतने अधिक तत्त्व रहते हैं कि उसका स्वाभाविक विकास कठिन हो जाता है और धीरे-धीरे व्यवस्था की आवश्यकता प्रतीत होने लगती है<sup>2</sup> । इसी आवश्यकता के वशीभूत होकर, अनेक कबीलों ने ढीले-ढाले परिस्थ (Confederacies) बनाए ; किंतु ये राज्य के रूप में कभी परिवर्तित नहीं हुए । राज्य के निर्माण में, समानता से नहीं, बल्कि आधिपत्य ने महत्वपूर्ण भाग लिया और सहयोग एवं बन्धुत्व के स्थान पर वर्ग-व्यवस्था कायम हुई । इस परिवर्तन का प्रमुख कारण व्यक्तिगत सम्पत्ति था ।

प्रारम्भ में सामाजिक सगठन और राजनीतिक सगठनों की विभाजक रेखा नहीं थी । जब एक बार सगठित समाज बन जाता है तो धीरे-धीरे कुछ ऐसी

1 उपर्युक्त प्रश्न, पृष्ठ 31.

2 वही, पृष्ठ 51.



शक्तियों काम करने लगती हैं कि राज्य के तत्त्व भी दिखाई देने लगते हैं। नीचे और ट्रीटस्के के अनुसार, राज्य के निर्माण में शक्ति की कामना और आत्म-अभिन्न्यक्ति की भावना ने महत्वपूर्ण भाग लिया। साल्टाऊ के अनुसार, ऐतिहासिक दृष्टि से सघर्ष और युद्ध राज्य के निर्माण में महत्वपूर्ण योग देते हैं। यह सत्य है कि किहीं दो गिरोहों का मिल, भले ही वह विजय पर आधारित हो, धीरे धीरे एकता और सामान्य भावना को जन्म देता है<sup>1</sup>।

राजनीतिक चेतना—धीरे धीरे व्यक्तियों को अपनी रक्षा और हित के लिए व्यवस्था तथा नियन्त्रण की आवश्यकता का अनुभव होने लगता है। उनमें अपने नेताओं के आदेशों का पालन करने की प्रवृत्ति उत्पन्न हो जाती है, और यह प्रवृत्ति रक्त-सद्वध अथवा घर्ष पर आधारित न होकर सामान्य आवश्यकताओं के कारण होती है। यह राजनीतिक चेतना राजनीतिक सत्ता और राज्य के निर्माण में विशेष रूप से सहायक होती है। मैकीवर के अनुसार, यह कहना बहुत कठिन है कि राज्य का प्रारम्भ कब हुआ? भोटे रूप में केवल यह कहा जा सकता है कि नेतृत्व और आज्ञापालन की प्रवृत्तियों पर ही राज्य और शासन आधारित है<sup>2</sup>। इन्हीं प्रवृत्तियों ने आगे चलकर सैन्य शक्ति को संगठित किया। गिरोह के प्रमुख को सत्ता को ही आगे चलकर राज्यसत्ता कहने लगे।

शक्ति से हमारा अभिप्राय केवल यह नहीं है कि बहुत से व्यक्ति एक व्यक्ति की अधीनता स्वीकार कर लें। इसमें वर्ग-संगठन भी निहित है जिसका आधार अनुषंगी की असमानता है। अनेक प्रकारों से विविष्ट गिरोह और निहिल-स्वार्थ बन जाते हैं जो नेता जबया राज्यसत्ता का साथ देकर स्वयं भी अपनी शक्ति को बढ़ाते रहते हैं। इस प्रकार, राज्यसत्ता का और उनका अपना, दोनों का ही हित-साधन होता है, और विशेषाधिकार प्राप्त वर्ग के हित राज्य के हित बन जाते हैं<sup>3</sup>। इस प्रकार यह वर्ग सत्ता का उपयोग करने लगता है।

गिलशाइस्ट यह स्वीकार करता है कि राजनीतिक चेतना का प्रारम्भिक रूप अचेतन और अविकसित होता है। किंतु जैसे जैसे राज्य के तत्त्व हट होते जाते हैं राजनीतिक चेतना भी तमस विकसित होती जाती है और सम्पुष्ट, घर्ष आदि का स्थान देशभक्ति से लेती है।

निष्कर्ष—उपर्युक्त विवेचन से यह स्पष्ट हो गया होगा कि राज्य के जन्म की कोई निश्चित तिथि नहीं दी जा सकती, और न राज्य की उत्पत्ति का कोई विस्तृत विवरण ही दिया जा सकता है। अधिक से अधिक हम उन तत्त्वों की

1 *An Introduction to Politics*, पृष्ठ 53

2 उपर्युक्त पृष्ठ 42

3 वही, पृष्ठ 48-49.

विवेचना कर सकते हैं जिन्होंने राज्य के निर्माण में सक्रिय योग दिया। इन सभी तत्वों ने मिलकर कार्य किया है, कुछ कम और कुछ अधिक। सभी ने इतिहास और मानव-स्वभाव की प्रवृत्तियों को बड़ावा देकर अराजकता का अंत किया और अनुशासन एवं संगठन की नींवें हट की। रक्त संघर्ष पर आधारित समाज और राजनीतिक संगठन में एक-साथ अथवा एक-दूसरे से परिवर्तन नहीं हुए। सरकारों की बनावट और व्यक्तियों के साथ सरकार के संबंध विविध प्रकार के होते हैं, तथापि हम कह सकते हैं कि राज्य का विकास क्रमिक और स्वाभाविक रूप से हुआ। इसे देवी इच्छा ने नहीं बनाया, न मनुष्यों ने मिलकर इसका निर्माण किया। इसका प्रारम्भ विगत इतिहास की परता में छिपा पड़ा है और अधिक गहराई से इसकी जाँच-पड़ताल करने से कोई विशेष लाभ नहीं दिखाई देता<sup>1</sup>।

## 6. राज्य के स्वरूपों का विकास

राज्य का विकास नियमित रूप से नहीं हुआ और न सब स्थानों पर उसका रूप ही एक रहा है। कुछ विद्वानों ने राज्य के विकास के चक्र का चित्रण किया है। उनका मत है कि राज्य के रूप एक निश्चित श्रम से बदलते रहते हैं और अपवर्ण पर पहुँच कर पुनः परिवर्तन का क्रम प्रारम्भ हो जाता है। यह धारणा अतिपूर्ण है। वस्तुतः राज्य का विकास रेखाकार क्रम से नहीं होता। विभिन्न परिस्थितियाँ विविध प्रकार के राज्यों को विकसित कर देती हैं। तथापि, व्यापक रूप में हम कह सकते हैं कि राज्य के विकास का क्रम है कबीलाई संगठन, प्राच्य साम्राज्य, नगर-राज्य, रोमन साम्राज्य, सामंती राज्य, आधुनिक राज्य आदि।

राज्य के पूर्ववर्ती कबीलाई संगठन—प्राचीनतम राजनीतिक संगठन कबीलाई ढग के थे। ये संगठन सामान्यतः जनसंख्या और क्षेत्रफल में छोटे थे और सामान्य बहुत्व के भागे में घिरे रहते थे। कही-बही ये घुमनू होते हैं, बिना भ्रम में एक निश्चित भूभाग पर स्थायी रूप से निवास करने लगते थे। इन संगठनों में प्रथा और परम्पराओं का बोलबाला था और कबीलाई प्रभुत्व इनके शासक होते थे। कभी-कभी अनेक कबीले मिलकर एक संघ बना लेते थे<sup>2</sup>।

1 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 48.

2 देखिए लेखक का शोध ग्रंथ *The Nationalities Problem in the U. S. S. R.* (प्रवास तथा भागता विस्मयिताओं के पुस्तकालयों में उपलब्ध, 1959), अध्याय 3, परिच्छेद 1, जिसमें यह धारणा व्यक्त की गई है कि कबीलों के संघों के परचाएँ, किंतु प्राच्य साम्राज्यों के पूर्व, 'सैनिक स्रोत' स्थापित होना हैं। यह 'हितैवन्द नगर' को केन्द्र बनाकर स्थापित होता है।

मैकीवर के अनुसार, इस प्रकार के कबीलाई संगठन राज्यों के रूप में बहुत कम विकसित हुए। इन आदि समाजों में अतिरिक्त-धन (Surplus wealth) के अभाव में बर्ग व्यवस्था न बन सकी, जिसके बिना समाज और राज्य का विभेद सम्भव नहीं हुआ।

**प्राच्य साम्राज्य**—सर्वप्रथम प्रादेशिक राज्य प्राच्य साम्राज्य में जिनका जन्म नील, गंगा, सिंधु, आदि नदियों की घाटियों में हुआ। इन घाटियों में अच्छी उपज होने के कारण सम्पत्ति का संचय हो सका और बड़े-बड़े नगर स्थापित हुए जो प्राथमिक साम्राज्यों के केंद्र बन गए। इसी प्रकार के साम्राज्य सुमेरिया, असीरिया, फारस, मिस्र, चीन और भारत में स्थापित हुए। प्राथमिक समाजों में जैसे-जैसे बंधुत्व पर आधारित संगठनों की अवनति हुई, वर्ग-संगठनों का अपेक्षाकृत महत्त्व बढ़ने लगा<sup>1</sup>। शर्न शर्न आधिपत्य पर स्थापित एक सैन्य-व्यवस्था कायम हो गई। इस प्रकार, राज्य के पास अब दो प्रमुख शक्तियाँ थी : सैन्यदल और धार्मिक सभ्रम (magic)<sup>2</sup>।

ये साम्राज्य दृढ़तापूर्वक संगठित नहीं थे। इनमें अनेक आधीन कबीले होते थे जो कि अपने स्थानीय अथवा जातीय मामलों में तो स्वायत्त थे किंतु केंद्रीय शासन को समय-समय पर सैनिक सहायता देते थे और भेंट प्रस्तुत करते थे। सम्राट की शक्ति निरकुशता पर आधारित थी। संचार और यातायात के साधन बहुत विछड़े हुए थे। अतएव एक दृढ़ और शक्तिशाली केंद्रीय शासन का बनना बहुत कठिन था। अतः ये प्रारम्भिक साम्राज्य बहुत अस्थिर थे और वे बनते बिगड़ते रहते थे। इनमें न एकता थी और न दृढ़ संगठन। इनमें व्यक्तिगत स्वतंत्रता का भी अभाव था। जहाँ भी शासक बस निर्बल होता था, तत्काल साम्राज्य ध्वंस-भिन्न हो जाता था<sup>3</sup>। तथापि इन साम्राज्यों ने सकुचित बंधुत्व पर आधारित कबीलाई संगठनों को मितकर रहने और अनुशासन मानने की प्रवृत्ति को प्रोत्साहित करने का सफल कार्य किया।

**प्रारम्भिक नगर राज्य**—प्राच्य साम्राज्य अतर्देशीय होते थे। उनके लिए समुद्र एक राजस्थान हीकर प्राकृतिक बाधा के रूप में था। इसकी सम्पत्ताओं के केंद्र घाटियों में होने थे, समुद्र के किनारे नहीं। किंतु धीरे-धीरे लोगों को यह बात हो गया कि जो लोग समुद्र को अपने बाजू में कर सकते हैं, उनको बहुत अधिक शक्ति और सम्पत्ति प्राप्त हो सकती है। इस अनुभव के बाद, एक नए प्रकार की राजनीति का उदय हुआ और ग्रीक, ट्राय, आदि में नयी

1 मैकीवर, उपर्युक्त पृष्ठ, पृष्ठ 55

2 वही, पृष्ठ 56-57.

3 वही, पृष्ठ 58.

सभ्यताओं ने जन्म लिया। इनका उत्कर्ष यूनान के नगर-राज्यों में हुआ, जिन की सभ्यता की नींव दास-प्रथा पर आधारित थी। इन नगरों के स्वतंत्र नागरिकों से यह आशा की जाती थी कि वे सार्वजनिक कार्यों में सक्रिय भाग लें। अतएव इन नगर-राज्यों ने अत्यधिक राजनीतिक विकास किया और स्वायत्त-शासन और व्यक्तिगत स्वतंत्रता के विकास में महत्वपूर्ण योग दिया। किंतु इनमें कुछ कमियाँ भी थी। ईसा पूर्व की चौथी सदी तक आने-आते ये नगर-राज्य गरीब और अमीरों के दलों में विभाजित हो गए थे जो निरंतर लड़ते रहते थे। इसके परिणामस्वरूप समूचे यूनान पर विस्तृत एक यूनानी राज्य न बन सका। कई बार डीले-ढाले सब अवश्य बने किंतु लगातार चलने वाले इन युद्धों ने प्रमुख नगर-राज्यों की शक्ति को निर्बल कर दिया। एकता और अनुशासन के अभाव में ये नगर-राज्य पिछड़ गए। जब तक ये नगर-राज्य अपने उत्कर्ष पर थे, इनमें कानून और प्रथा में बहुत कम भेद था और य मनुष्य-जीवन के विभिन्न पहलुओं को नियंत्रित करने का प्रयास करते रहे।

रोमन साम्राज्य—जिस समय ये नगर-राज्य टूटने-भिन्न हो रहे थे, कार्थेज और रोम में नए जनसमुदाय बने। रोमन राज्य तीन अवस्थाओं में हाकर निकला : नगर-राज्य की अवस्था, जनतंत्र की अवस्था, और साम्राज्य की स्थिति। इनमें से प्रथम अवस्था में रोम में भी वही राजनीतिक प्रवृत्तियाँ कायम थी जो यूनानी नगर-राज्यों में भी थी रोमन। जनतंत्र की स्थापना 510 ई० पू० हुई। लगभग दो शताब्दियों तक कुलीन वर्ग और साधारण लोगों में राजनीतिक संघर्ष होने लगे। अंत में दासित वर्ग को भी समान अधिकार प्राप्त हुए। आगे चलकर रोमन साम्राज्य बना जिसके राजा को संसानुगत उत्तराधिकार प्राप्त थे, किंतु साथ ही उसे निर्वाचित भी किया जाता था। वही सर्वोच्च न्यायाधीश और पुरोहित भी था। कुछ सीमा तक कुलीन परिवारों में राजसत्ता निहित थी। रोम राजनीतिक एकता बनाए रखने में सफल हुआ। उसमें यूनान के नगर-राज्यों की अपेक्षा अधिक स्थायित्व था।

रोम ने पड़ोसी इटैलियन राज्यों को हड़प कर अपने साम्राज्य का सूत्रपात किया। उसने प्रथम इटली, कार्थेज और सिकन्दर महान् के पूर्वी राज्य के कुछ भागों को हस्तगत कर लिया। ईसा के समय तक आने-आते रोम एक व्यापक साम्राज्य बन चुका था। इन साम्राज्य में सत्ता और संगठन केंद्रित थे और सम्राट् निरंकुश था। जन-सभाओं का महत्व कम हो गया था। मोनटे सम्राट् के प्रभाव के अन्तर्गत आ गई। अतः राज्याताएँ कानून के सहस्र मानी जाने लगी और फिर ऐसा समय आया जब रोमन सम्राट् की पूजा होने लगी। ईसा की चौथी शताब्दी में ईसाई मत को राज्यधर्म मान लिया गया। सारी शान-

शोकत के होते हुए भी रोमन साम्राज्य में कुछ कमियाँ थी। इसमें व्यक्ति की स्वतन्त्रता का विशेष आदर न था, उच्च वर्ग पतित हो गया था, और आर्थिक शांति बिभ्रसलित हो गया था। यही बातें आगे चलकर साम्राज्य के अंत का कारण बनीं।

**सामंती राज्य**—रोमन साम्राज्य के विघटन होने पर, कबीलाई संगठन फिर महत्वपूर्ण बन गए। ये कबील अपने मामलों में स्वायत्त होते थे। इनके नेता जनता द्वारा निर्वाचित होते थे। मंकीवर के अनुसार, मध्यकालीन पश्चात्य यूरोप से राज्य लगभग लुप्त हो गया अथवा यों कहिए कि वह जनसमुदाय में विलीन हो गया। एक शक्तिशाली राज्य के स्थान पर सत्ता विकेंद्रित होकर बिखर गई। सामंती व्यवस्था का जन्म हुआ। धर्म का जीवन में महत्वपूर्ण स्थान बन गया और राजनीतिक पद बशानुगत हो गए। व्यापार के समाप्त होने से भूमि और कृषि का महत्व बढ गया, और भूमि के मालिक सामंत बन गए। प्रायः कुलीन व्यक्ति के अधीन अनेक किसान और दास होते थे। इस प्रकार, भू सम्पत्ति के स्वामित्व के आधार पर भेद हो गए।

मंटिल के अनुसार सामंतवादी समाज में न एकता हो सकती है और न स्वतन्त्रता। अतः सदियों से किए जाने वाले समस्त राजनीतिक प्रयत्न व्यर्थ ही गए। रोम साम्राज्य का जब पतन हुआ तो ईसाई धर्म ही बचस एक ऐसी संस्था थी जो लगभग अछूती बनी रही। हठ शासन के अभाव में, राज्य के कुछ कार्यों को धर्म स्वयं कर लेगी। धीरे-धीरे धर्म अत्यंत समृद्धिशाली और शक्तिशाली बन गई। इसका प्रमुख धोष था जो अब यह दावा करने लगा कि उसका स्थान सभी ईसाई राजाओं के ऊपर है। इसके कारण उत्तर मध्यकाल में धर्म और सत्ता के बीच प्रबल सम्बंध हुए। यद्यपि सामंतवादी समाज में, सच्चे अर्थ में राज्य वर्तमान न था, तथापि राजकीय एकता की भावना अक्षुण्ण बनी रही।

**आधुनिक काल**—सामंतवादी समाज का कोई निश्चित राजनीतिक रूप न था। इसका अंत होने पर आधुनिक राज्यों का उदय हुआ। बशानुगत मंत्रियों के स्थान पर प्रादेशिक सत्रध स्थापित हुए, राष्ट्रीय भाषाओं का जन्म हुआ, जातीय मियण से बन राष्ट्रों का जन्म हुआ और राष्ट्रीय चेतना फैली। इन परिवर्तनों के मूल में उत्तर मध्यकाल में नए सिरे से दस्तकारी, व्यापार और नगरों की स्थापना थी। मुद्रा के चलन और प्रसार, बाह्य के अन्वेषण, याता-यात व साधनों में सुधार आदि स समाज की नई व्यवस्था की प्रोत्साहन मिला। लेकिन जब तक एक सामान्य ईसाई धर्म संगठित नहीं, आधुनिक राज्यों का सर्वांगपूर्ण विकास कठिन था। सोलहवीं शताब्दी के प्रारम्भ में धार्मिक सुधार

की लहर ने इस समस्या का समाधान कर आधुनिक राज्यों के मार्ग को प्रशस्त कर दिया। इस प्रकार, यूरोप में राष्ट्रीय रूप से संगठित अनेक राज्यों की स्थापना हुई जिनमें इंग्लैंड, फ्रांस, स्पेन प्रमुख थे। व्यावसायिक और व्यापारिक वर्गों, अपने आर्थिक लाभ की दृष्टि से, शांत और व्यवस्था के पोषक हो गए और साथ ही राष्ट्रीय एकता के प्रबल समर्थक भी। उन्होंने राष्ट्रीय राजाओं, राष्ट्रीय सेना और कर-व्यवस्था कायम करने में बहुत सहायता दी। यह रोमन धारणा कि राजा की इच्छा ही कानून है, नई सत्ता के समर्थन में प्रयुक्त की जाने लगी। साथ ही राजाओं के देवी अधिकारों के सिद्धांत का प्रचलन भी इसी समय हुआ, तथापि ये निरंकुश राजतन्त्र स्थायी न बन सके। जैसे ही सामंतवाद का अंत हुआ और राज्य की चर्च से सघर्ष से छुट्टी मिली, इस नए व्यापारी (मध्यम) वर्ग ने राजनीतिक सत्ता में अपना भाग मांगा। इसके कारण, राजा और इस वर्ग में सघर्ष हुआ और अंततः विजयश्री मध्य-वर्ग को मिली। उन्नीसवीं शताब्दी तक आते-आते, श्रमिक वर्ग भी संगठित होने लगा और उस ने मध्य-वर्ग की आर्थिक और राजनीतिक सत्ता का विरोध करना शुरू कर दिया, और यह वर्ग-सघर्ष आज भी विभिन्न रूपों में दृष्टिगोचर है।

आगे के विकास की दिशा—विकास की यह प्रक्रिया सीधी नहीं है। इंग्लैंड में यह शांतिपूर्ण और श्रमिक हुई जबकि फ्रांस में रक्तपातपूर्ण श्रुति हुई। इस बीच, लोकतन्त्र की भावना और उससे प्रभावित अनेक संस्थाओं का जन्म हुआ जिनमें प्रमुख हैं स्थानीय स्वशासन, नागरिक स्वतंत्रता की गारंटी, शासन की निरंकुशता पर रोक (अर्थात् सविधानी शासन का उदय), व्यक्त मताधिकार आदि। किंतु राजनीतिक विकास का क्रम जारी है और इस समय दो प्रमुख प्रवृत्तियाँ विद्यमान हैं—पराधीन देशों की स्वतंत्रता की माँग और अपने जीवन-स्तर को ऊँचा उठाने की उत्कट अभिलाषा। दूसरी ओर, संकुचित राष्ट्रीयता के दोष भी दृष्टिगोचर होने लगे हैं और अनेक विद्वान बहुराष्ट्रीय राज्य अथवा विश्व-व्यापी संघ की आवश्यकता पर बल देने लगे हैं। प्रश्न यह है कि आज के युग में, जब अनेक प्रकार के राजनीतिक तनाव बने हुए हैं, एक विश्व संघ की स्थापना कैसे स्थापित हो ? सघर्ष के अनेक कारण अब भी उपस्थित हैं—साम्राज्यवादी राज्यों और पराधीन देशों की जनताओं में सघर्ष, जाति और वर्ण पर आधारित भेदभाव के विरुद्ध सघर्ष; समृद्ध देशों और निर्धन तथा अविकसित देशों के हितों में सघर्ष, अनवरत मतों और वादों के समर्थकों के बीच सघर्ष; शक्तिशाली देश और निर्बल देशों के दृष्टिकोणों में मतभेद, आदि। इन भेदभावों, मतभेदों, तनावों और सघर्षों को दूर कर कैसे एक विश्व-संघ की स्थापना की जाए जिसमें सभी व्यक्तियों को समान नागरिक अधिकार प्राप्त हों ? यद्यपि

आगे का मार्ग स्पष्ट रूप से दिखाई नहीं दे रहा, तथापि यदि हम किसी न किसी प्रकार कौटों को हटाते हुए अपना मार्ग प्रशस्त नहीं करेंगे तो सम्भव है कि मानव-सम्यता और संस्कृति का ही अंत हो जाए। हमें आशा और विश्वास है कि मानव जाति में इतना साहस और क्षमता है कि वह ऐसी निराशावादी स्थिति से बचने का कोई न कोई उपाय ढूँढ निकालेगी और सुख-समृद्धि और प्रगति की ओर अग्रसर होगी।



## राज्य का स्वरूप, उसके उद्देश्य और कार्य

हम प्रश्न कर सकते हैं कि राज्य एक साध्य है अथवा साधन । जो लोग सम्मति पर बल देते हैं, उनके लिए स्पष्टतः राज्य एक साधन है, किंतु जो लोग नैतिक अथवा शक्ति-सिद्धांत में विश्वास करते हैं, उनके लिए राज्य अच्छा हो या बुरा, स्वन. ही साध्य है ।

—फ्रांसिस ग्रेहम बिलसन

### 1. राज्य का स्वरूप

हम देत छुके हैं कि राज्य पर अनेक दृष्टियों से विचार किया जा सकता है । एक जीवशास्त्री के लिए, वह एक प्राणी के समान है ; एक समाजशास्त्री के लिए, वह सामाजिक तथ्य है ; एक मनोवैज्ञानिक के लिए, वह एक मानसिक रचना है ; एक ऐतिहासिक के लिए, वह ऐतिहासिक उपज है ; एक आदर्शवादी के लिए, वह जनता की 'यथार्थ इच्छा' का प्रतीक है ; एक यथार्थवादी के लिए, वह शक्ति अथवा बल-प्रयोग का प्रतीक है ; एक विधि-शास्त्री के लिए यह एक ऐसा कृत्रिम व्यक्ति है जो नागरिकों और व्यक्ति-समूहों के अधिकारों और कर्तव्यों में सामंजस्य स्थापित करने का प्रयत्न करता है और जिसका संवत्सरीय कानून के रूप में प्रवृत्त होता है ; और एक मानसवादी के लिए, यह शासक वर्ग का दूसरे वर्गों पर आधिपत्य जमाने का एक साधन है । विचारों की इस विविधता से यह स्पष्ट हो जाएगा कि राज्य के स्वरूप के संबंध में विद्वानों में मतभेद नहीं है । इन विभिन्न मतावलम्बियों के विचारों का यथास्थान



विस्तारपूर्वक विवेचन किया जाएगा। यहाँ हम केवल राज्य के स्वरूप से संबंधित जैविक सिद्धांत की व्याख्या करेंगे।

**जैविक सिद्धांत**—यह सिद्धांत राज्य को एक जीव या प्राणी के रूप में मानता है। इसके अनुसार, राज्य एक जीवित शरीर है जिसके विभिन्न अंग अन्य जैविक शरीरों के समान अपने काम करते हैं। इस प्रकार, यह सिद्धांत राज्य में व्यक्तियों को वही स्थान देता है जो शरीर में विभिन्न अंगों के होते हैं। इसके अनुसार, व्यक्तियों के पारस्परिक संबंध भी उसी प्रकार व्याप्योन्मिश्र होते हैं जिस प्रकार शरीर के विभिन्न अंगों के एक-दूसरे के साथ।

यह सिद्धांत अति-प्राचीन है। प्लेटो के विचारों में भी हमें इस सिद्धांत की झलक मिलती है। अरस्तू ने भी इस समानता की खोज की है। मध्यकालीन यूरोप में भी राज्य को एक जीवित शरीर के रूप में माना जाता रहा जिसको नियंत्रित करने वाली दो सत्ताएँ बटाई गईं, एक भौतिक आवश्यकताओं की पूर्ति और शरीर के नियंत्रण के लिए और दूसरी आध्यात्मिक उन्नति और उसके निर्देशन के लिए। इनमें प्रथम को उन्होंने 'राज्य' का नाम दिया और दूसरी को 'चर्च' का। आगे चलकर हॉम्स, लुसो, बर्क आदि आधुनिक विचारकों में भी इस सिद्धांत की झलक मिलती है। समूहों की खर्चा करते हुए हॉम्स ने कहा है कि राज्य में इनका स्थान वही है जो कि शरीर की अंतर्दियों में प्रजीवियों का। यही नहीं, हॉम्स ने प्रभुसत्ता की मनुष्य की आत्मा से तुलना की, उच्चाधिकारियों की शरीर के जोड़ों से, तथा पुरस्कार और दण्ड की तंत्रिकाओं से। इसी प्रकार, लुसो ने भी मानव शरीर से राज्य की समता दिखाई। उसके अनुसार, राज्य में विधानांग (legislature) की समता हृदय से की जा सकती है और कार्योंग (executive) की मस्तिष्क से। इसी से मिलते-जुलते विचार अन्य विद्वानों ने भी प्रकट किए हैं, जिनमें हरबर्ट स्पेंसर और ग्लुसो प्रमुख हैं। ग्लुसो तो यहाँ तक बढ़ गए कि उन्होंने राज्य को पुस्तक बताया और चर्च को स्त्रीलिंग। उन्होंने इस बात पर भी बल दिया कि राज्य एक जीवित आध्यात्मिक प्राणी है।

हरबर्ट स्पेंसर ने इस समता का विस्तार से उल्लेख किया और बताया कि किस प्रकार व्यक्तिगत शरीर और सामाजिक शरीर में समानता है। उसके अनुसार इन दोनों की उत्पत्ति, विकास और शायद एक ही नियम हैं। इनकी व्यापकता, युवावस्था, श्रौतवस्था, वृद्धावस्था और मृत्यु भी होती है। मनुष्य के शरीर के समान राज्य में भी पोषण, वितरण, और नियंत्रण व्यवस्थाएँ होती हैं। इसकी पोषण व्यवस्था में वह उत्पादकों और निर्माताओं की सम्मिलित करता है जिनमें गुणक और थमिक दोनों ही आ जाते हैं। वितरण-व्यवस्था में

वह थोक व्यापारियों, परचून व्यापारियों, सहकारों तथा यातायात और संचार के कामों में लगे हुए व्यक्तियों को सम्मिलित कर लेता है। इसी प्रकार, नियंत्रण व्यवस्था में वह सरकार और सेना को गिनता है। उसका कहना है कि राज्य का विकास भी अन्य जीवों के समान होता है। प्रारम्भ में वह एक छोटे आकार का समुच्चय (नगर-राज्य) होता था, किंतु अब बढ़ते-बढ़ते वह अपने प्रारम्भिक रूप से सहस्रो गुना हो गया है। आकार के साथ ही इसकी रचना भी जटिल हो गई है। इसमें भ्रम-विभाजन बढ़ता जाता है और साथ ही अन्योन्याश्रय भी। आगे बढ़कर एक ऐसी स्थिति आ जाती है जिसमें एक छोटे-से वर्ग द्वारा काम रोक दिए जाने पर समाज की सारी उत्पादन-व्यवस्था ठप्प हो सकती है। उस के अनुसार, शरीर के समान राज्य भी घिसता-पिटता और बढ़ता-घटता रहता है। राज्य और शरीर की समता के संबंध में स्पेंसर ने निम्नलिखित प्रमुख धारणाएँ प्रस्तुत की हैं<sup>1</sup>

- 1 राज्य एक प्राणी के समान है और उस पर उत्पत्ति, विकास, क्षति और मृत्यु के वही नियम लागू होते हैं जो कि अन्य प्राणधारी शरीरों पर ;
2. सुचारु रूप से कार्य करने के लिए राज्य भी व्यक्तियों पर उसी प्रकार निर्भर है जैसे कि प्राणधारी शरीर अपने अंगों पर ,
3. राज्य और प्राणधारी शरीर के अंग भी समान होते हैं ;
- 4 ये दोनों ही प्रारम्भ में आकार में छोटे और रचना में सरल होते हैं किंतु धीरे-धीरे इनका आकार और बनावट की जटिलता बढ़ती जाती है ;
- 5 दोनों ही विकास करते हुए प्रस्तुत वातावरण के साथ सामंजस्य स्थापित करने का प्रयत्न करते हैं ;
- 6 विकास की ऊँची अवस्था में, यद्यपि दोनों के अंग पारस्परिक रूप से आश्रित होते हैं, तथापि उनका विशेषीकरण बढ़ता जाता है , और
7. दोनों का ही जीवन अपने अंगों के जीवन से अधिक स्थायी होता है ।

इन समताओं को देखते हुए स्पेंसर ने राज्य को एक जैविक प्राणी के रूप में स्वीकार किया। इसका आशय यह नहीं है कि स्पेंसर इन दोनों में कुछ भेद नहीं मानता था। उदाहरण के लिए, वह यह स्वीकार करता है कि जिस प्रकार एक जीवधारी के शरीर का एक साकार बाह्य रूप होता है, समाज का कोई

1 स्पेंसर के सिद्धांत की समीक्षा के लिए देखिए बार्बर की 'पैलिटिकल थोट इन इंग्लैंड', पृष्ठ 19-20, 84-132 और कोकर की 'रीसैन्ट पोलिटिकल थोट' न्यूयार्क, 1934, पृष्ठ 89-91 और 329-394. हम स्पेंसर के व्यक्तिवादी विचारों का उत्तेजक यथास्थान करेंगे। देखिए अध्याय 22.

ऐसा बाह्य रूप नहीं है। दूसरे, जीवधारी शरीर के अंगों की भाँति व्यक्ति की समाज में एक बंधी हुई निश्चित स्थिति नहीं है। तीसरे, जीवधारी शरीर के अवयवों की भाँति व्यक्ति समाज से अटूट रूप में सम्बद्ध नहीं है, अर्थात् हाथ या कान को शरीर से अलग कर देने पर उसका स्वतंत्र अस्तित्व नहीं रहता जबकि व्यक्ति के स्वतंत्र अस्तित्व में इस प्रकार की कोई बाधा उपस्थित नहीं होती। चौथे, जीवधारी व्यक्तियों में चेतना का एक सामान्य केंद्र होता है जब कि समाज में इस प्रकार का कोई सामान्य केंद्र नहीं होता। इसके विपरीत, प्रत्येक व्यक्ति अलग-अलग चेतना का केंद्र होता है। उपर्युक्त प्रभेदों की ओर स्पर्श हमारा ध्यान इसलिए आकर्षित करता है कि वह वह निष्कर्ष निकालना चाहता है कि यद्यपि राज्य एक जीवधारी शरीर के समान है, तथापि व्यक्ति का राज्य में वह स्थान नहीं हो सकता जो शरीर के एक अंग का समूचे शरीर में होता है। जैसा हम कह आये हैं, स्पर्श व्यक्तिवाद में विश्वास करता था। अतएव वह इन असमानताओं को दिखाकर इस परिणाम पर पहुँचना चाहता है कि जहाँ तक समाज का प्रश्न है, व्यक्ति समाज के लिए नहीं बने हैं, अपितु समाज व्यक्तियों के हित-साधन के लिए है।

**आलोचना—**इस सिद्धांत के कारण विचारों में बड़ी उलझनें पैदा हो जाती हैं और अनेक भ्रमपूर्ण निष्कर्ष निकाल लिए जाते हैं। इस सिद्धांत के आधार पर कुछ विद्वानों ने यह कहना प्रारम्भ कर दिया कि जिस प्रकार शरीर में उस के अवयव-गोण हैं, उसी प्रकार समाज में व्यक्ति भी गोण हैं। अतएव समाज और राज्य के हित के लिए व्यक्ति को अपना बलिदान देने के लिए तत्पर रहना चाहिए। इस समय में नारसीवाद और कासिस्ट विचारधारा तो यहाँ तक आगे बढ़ गई कि उन्होंने व्यक्ति को एक साधनमात्र मान लिया। अतएव, उनके लिए व्यक्तिगत विकास की पृथक् रूप से चर्चा करना भी असंगत प्रतीत हुआ। किंतु हम किसी ऐसे मत को स्वीकार नहीं कर सकते जिसमें व्यक्ति के महत्त्व और उसके विकास की सम्भावनाओं को स्वीकार नहीं किया जाता और उसके हितों के संरक्षण की व्यवस्था नहीं होती। दूसरे, इस तुलना से हम इस परिणाम पर पहुँचते हैं कि जिस प्रकार शरीर के अवयव शरीर से पृथक् होकर निष्प्राण हो जाते हैं, व्यक्ति भी राज्य और समाज से पृथक् होकर जीवन नहीं बिता सकता। किंतु हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि व्यक्ति राज्य की सदस्यता को स्वेच्छा से त्याग कर किसी अन्य राज्य की नागरिकता को स्वीकार कर सकता है। किंतु सामान्य रूप में यह बात पारोरिक अवयवों पर लागू नहीं होती। तीसरे, जैसा कि स्पर्श ने स्वयं स्वीकार किया है, समाज में कोई सामान्य चेतना का केन्द्र नहीं होता, जैसा कि शरीर में होता है। इसके विपरीत,

समाज के प्रत्येक व्यक्ति में अपना विवेक और अपनी इच्छा-शक्ति है। अतएव उसके ऊपर कोई बाह्य निर्णय नहीं लादे जा सकते। वह अपनी इच्छानुसार कार्य करता है, उसकी अपनी कामनाएँ और आकाक्षाएँ होती हैं। अतः यथासम्भव समाज को व्यक्तियों की पसंद का आदर करना चाहिए और उसके वैयक्तिक विकास में भरसक सहयोग देना चाहिए। अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि यह समता पूर्णतः मेल नहीं खाती। चौथे, जिस प्रकार शारीरिक-अवयवों में तनिक-सा कष्ट होने पर सम्बन्ध शरीर को दुःख होता है, उसी प्रकार व्यक्तिगत नीमारियाँ अथवा हानियाँ समाज और राष्ट्र को कष्ट नहीं पहुँचाते। पाँचवें, नया शरीर बहुधा एक पुराने शरीर के माध्यम से जन्म लेता है और वह स्वयं भी अन्य जीवों को जन्म देता है किन्तु राज्य के साथ ऐसा नहीं होता। छठे, शरीर के अवयवों का बाहरी वस्तुओं अथवा प्राणियों से स्वतन्त्र रूप से सम्पर्क नहीं होता। किन्तु यह बात व्यक्तियों के संबंध में लागू नहीं होती, वे अंतर्राष्ट्रीय समुदायों के सदस्य बन सकते हैं। अतः उनके कार्य और जीवन राज्य की परिधि तक सीमित नहीं हैं।

सत्य का अर्थ—यद्यपि शरीर की तुलना राज्य पर पूरी तरह नहीं घटाई जा सकती तथापि यह सिद्धांत राज्य की एकता की ओर हमारा ध्यान आकर्षित करता है और व्यक्तियों के पारस्परिक संबंधों पर भी यथेष्ट प्रकाश डालता है। साथ ही, वह यह भी बताता है कि राज्य में अन्य शरीरों के समान ही परिवर्तन होते रहते हैं। तथापि, यह सिद्धांत न तो राज्य के अस्तित्व की एक सतीषजनक व्याख्या है और न राज्य के स्वरूप और कार्यों पर प्रकाश डालने वाला एक विश्वस्त पथ-प्रदर्शक।

## 2. राज्य साध्य है अथवा साधन

राज्य के अस्तित्व का उद्देश्य क्या है? क्या यह स्वयं साध्य है अथवा किन्हीं उद्देश्यों की प्राप्ति का एक साधन मात्र है? इस प्रश्न का समाधान राजनीति-विज्ञान के अध्ययन के लिए अत्यंत आवश्यक है।

राज्य एक साध्य के रूप में—प्राचीन यूनानी विचारक राज्य को सामाजिक जीवन का उच्चतम रूप मानते हैं। अरस्तू के अनुसार राज्य के बाहर व्यक्ति का रहना सम्भव नहीं है। प्लेटो और अरस्तू के मतानुसार समाज एवं राज्य एक महान् नैतिक सस्या है जिसका उद्देश्य व्यक्ति का नैतिक विकास और सद-जीवन की प्राप्ति है। उनके अनुसार समाज एवं राज्य के अंतर्गत मनुष्य की समस्त सामाजिक आवश्यकताओं और अभिलाषाओं का समावेश हो जाता है। उनके अनुसार राज्य ध्यनिन से पूर्ववर्ती है। जोड (C. E. M. Joad) के कथना-

नुसार, क्योंकि राज्य एवं समाज मनुष्यों की सभी सामाजिक भावनाओं और कामनाओं का प्रतीक है और साथ ही उनकी सामाजिक आवश्यकताओं की भी पूर्ति करता है, अतः राज्य व्यक्ति से जो माँग करता है, वे असीमित सत्ता पर आधारित होती हैं। स्मरण रहे कि यूनानी विचारक समाज और राज्य में भेद नहीं करते थे। उनकी भाषा में ऐसे शब्द भी न थे जो इनके विभेद का स्पष्टीकरण कर सकते। अनएव हमारे लिए निश्चयात्मक रूप से यह कहना कठिन है कि इन विचारकों का उद्देश्य राज्य को इतना अधिक गौरव प्रदान करना था भी या नहीं।

राज्य को एक साध्य मानने वालों में आदर्शवादी और कठिण मध्य विचारक भी हैं। इस प्रकार की आदर्शवादी विचारधारा के प्रतिपादकों में हबो, हीगेल, और बोसाके के नाम प्रमुख रूप से आता है। इन आदर्शवादियों के मतानुसार राज्य व्यक्तियों की 'यथायं इच्छा' का प्रतीक है, अतएव राज्यादेशों का पालन उनकी उच्चतम भावनाओं के अनुकूल है और ऐसा करने से उन्हें सच्ची स्वतंत्रता प्राप्त होती है। इन विचारकों के मतानुसार, मनुष्य का पूर्ण विवास राज्य के अंतर्गत ही सम्भव है। जैसा कि अरस्तू ने कहा है, राज्य के बाहर रहने वाला व्यक्ति या तो देवता है अथवा पशु। बहने का अभिप्राय यह है कि एक सामान्य नागरिक के लिए राज्य की सदस्यता अपरिहार्य है।

आदर्शवादी राज्य को एक अत्यंत महत्वपूर्ण स्थान देते हैं और अपेक्षाकृत व्यक्ति को गौण। उनके अनुसार, राज्य के विरुद्ध व्यक्ति के कोई अधिकार नहीं हो सकते। वे राज्य को सर्वोत्कृष्ट सामाजिक समुदाय मानते हैं। उनका मत है कि सदस्यों को स्वेच्छापूर्वक अपने कर्तव्यों का पालन करना चाहिए और ऐसे आचरण करने चाहिए जो राज्य के कानूनों और राज्यादेशों के अनुकूल हो। राज्य को यह अधिकार है कि वह यथासम्भव सामान्य हित के लिए आवश्यक कार्य करे। इन लेखकों में बोसाके एक ऐसे विचारक हैं जो 'अति' पर पहुँच जाते हैं और व्यक्ति की स्वतंत्रता पर तनिक भी ध्यान नहीं रखते। दूसरी ओर, वाट और ग्रीन उन आदर्शवादी विचारकों में से हैं जो राज्य के नैतिक महत्व को स्वीकार करते हुए भी व्यक्ति की स्वतंत्रता पर पूरा ध्यान देते हैं। तथापि सब मिलाकर हम यह सकते हैं कि आदर्शवादियों का दृष्टिकोण यह है कि राज्य समष्टि का प्रतीक है और व्यक्ति को स्वेच्छापूर्वक उसकी आधीनता और सत्ता को स्वीकार करना चाहिए। ये विचारक राज्य को एक साध्य के रूप में देखते हैं। इनके अतिरिक्त कुछ अन्य समष्टिवादी विचारकों का भी राज्य के प्रति यही दृष्टि है। जर्मनी के नात्सीवाद और इटली के फ़ासिज्म में राज्य के प्रति इसी प्रकार की भावनाएँ थी। उनका ध्येय था :

‘सब कुछ राज्य ने लिए, राज्य के विरुद्ध कुछ नहीं, राज्य ने बाहर कुछ नहीं’ ।

राज्य एक साधन के रूप में—राज्य को एक साधन के रूप में देखने की परम्परा अति प्राचीन है । हिंदू विचारकों के अनुसार राज्य लोक कल्याण का एक साधन है । उनके अनुसार, वह व्यक्तियों के हित-साधन के कार्य करता है । अनेक व्यक्तिवादी विचारक इसी धारणा की पुष्टि करते हैं । वे राज्य को एक मानव सस्था मानते हैं जो मनुष्यों के लिए बनी है । अतएव वह मनुष्यों से बड़ी अपवा उसके ऊपर नहीं हो सकती । मनुष्यों के हितों के लिए बनाई गई सस्था हमेशा मनुष्यों की तुलना में गौण रहेगी । फिर, राज्य एक असूत सस्था है और उसको चलाने वाले मानव हैं , अतः राज्य मनुष्यों से ऊँचा कैसे हो सकता है ?

यूरोप में भी मध्यकालीन विचारकों ने इसी प्रकार के भाव व्यक्त किए हैं । उन्होंने राज्य की उत्पत्ति का कारण नैतिक पतन बताया और राज्य को मनुष्य की अपूर्णताओं को दूर करने वाला एक साधन बताया । अठारहवीं शताब्दी के अंत में और उन्नीसवीं शताब्दी में व्यक्तिवाद (Individualism) और उपयोगितावाद (Utilitarianism) में विश्वास करने वाले अनेक विचारकों ने राज्य को एक ‘आवश्यक बुराई’ घोषित किया और कहा कि यदि समाज में बुराईयाँ न हों तो राज्य की भी कोई आवश्यकता न रहे । किंतु चूंकि समाज में बुराईयाँ हैं इसलिए उनकी रोकथाम के लिए एक साधन की जिज्ञासा आवश्यकता है, और यह साधन राज्य है । इन विचारकों में प्रमुख थे, स्पेंसर और मिल । इनके अतिरिक्त, बहुलवादियों (Pluralists) ने भी, राज्य की असीम प्रभुसत्ता की माँग को अस्वीकार कर व्यक्ति के अधिकारों और समूहों के अस्तित्व और महत्व पर जोर दिया । इनके अतिरिक्त अनेक अन्तर्राष्ट्रीय दृष्टिकोण रखने वाले विद्वान् जो राज्य की निरंकुशता के विरोधी हैं कहते हैं कि बिना राज्य के अधिकारों को सीमित किए विश्व-शांति और सद्भाव स्थापित नहीं किए जा सकते । बीसवीं शताब्दी में अनेक ऐसे विचारक हुए हैं जिन्होंने इस बात पर बल दिया कि प्रत्येक मनुष्य को जाति, धर्म, वर्ग, देश, लिंग आदि के आधार पर बिना भेदभाव के कुछ मौलिक अधिकार प्राप्त होने चाहिए । द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् स्थापित संयुक्त राष्ट्र-संघ ने भी इस दृष्टिकोण को स्वीकार कर, ‘मानव अधिकारों की मान्यता प्रदान की है । उपर्युक्त बातों को देखते हुए यह स्पष्ट है कि आज के युग में राज्य को एक साध्य के रूप में मानना असंगत होगा ।

एक समाजवादी दृष्टिकोण—उपर्युक्त विचार एक पक्षीय है । आदर्श-

वादियों की यह धारणा कि राज्य व्यक्तियों की 'यथार्थ इच्छा' का प्रतीक है, निर्मूल प्रमाणित हो चुकी है। अब यह स्वीकार किया जाता है कि एक वर्ग-समाज में राज्य साधारणतः व्यक्तियों और वर्गों के हितों के ऊपर नहीं उठ सकता। राज्य की इच्छा शायद ही कभी सर्वसम्मति पर आधारित हो। उसका निर्णय हमेशा तर्कमय भी नहीं होता और न सर्व समाज के हित में ही होता है। अतः राज्य को एक साध्य के रूप में स्वीकार नहीं किया जा सकता। तथापि यह माना जा सकता है कि राज्य समाज के राजनीतिक रूप से संगठित पहलू का प्रतिनिधित्व करता है और इस रूप में वह व्यक्तियों और समूहों के व्यवहारों को सामान्य हित में नियमित करने का प्रयास करता है। अतएव दलुस्ती के मतानुसार राज्य एक साधन भी है और साध्य भी। एक ओर वह नागरिकों के हित-साधन की एक सस्था है। दूसरे दृष्टिकोण से, वह स्वयं एक साध्य है, और जो व्यक्ति उसके अधीन हैं, वे राज्यादेशों का पालन करने के लिए बाध्य हैं। चित्र और चित्रकार की उपमा देने हुए उसने कहा है कि एक दृष्टिकोण से चित्रकार जो चित्र बनाता है वह उसकी जीविकोपार्जन का साधन है। किन्तु एक ऐसा कलात्मक चित्र, जो चित्रकार के आदर्श और उसकी भावनाओं को साकार रूप देता है, उसका साध्य भी होता है। प्रश्न केवल दृष्टिकोण का है। इसके विपरीत लास्की जोरदार शब्दों में कहता है कि राज्य की सत्ता का औचित्य इस बात पर निर्भर है कि वह अपने नागरिकों के लिए क्या करता है और उसने अब तक क्या किया है। इसका मूल्यांकन करने का प्रत्येक नागरिक को अधिकार है उसके मतानुसार, राज्य स्पष्टतः एक साधन है, वह साध्य नहीं हो सकता। तथापि वह भी यह स्वीकार करता है कि राज्य को आज जो सत्ता मिली हुई है और जो कार्य उसे सँपे गए हैं, उनके महत्त्व को देखते हुए राज्य अब समूहों और समुदायों में बड़ी अधिक शक्तिशाली है, यहाँ तक कि कुछ व्यक्तियों में उसे अन्य समूहों की तुलना में सर्वोपरि कहा जा सकता है।

### 3 राज्य के उद्देश्य

राज्य के उद्देश्यों के संबंध में राजनीतिक विचारकों में मतभेद नहीं है। बरन्तू के अनुसार, 'राज्य जीवन के हेतु जन्म लेता है और मरणोपरान्त की प्राप्ति के लिए कायम रहता है'। भॉक के अनुसार, धामन का उद्देश्य सामान्य हित अथवा लोक-कल्याण है। ऐडम स्मिथ के अनुसार, राज्य के तीन प्रसिद्ध उद्देश्य हैं—प्रथम, विदेशी आक्रमण और आंतरिक हिंसा से रक्षा; द्वितीय, व्यापार और उद्योग से व्यक्तियों की रक्षा; और तीसरा, ऐसी मार्गचित्रिक संस्थाएँ आदि स्थापित करना जिनकी अन्यथा कोई व्यक्ति अथवा व्यक्ति-

समूह न स्थापित करेगा और न बनाए रख सकेगा। बजिस के अनुसार, राज्य के तीन उद्देश्य हैं। इसका प्राथमिक उद्देश्य सरकार और स्वतन्त्रता को स्थापित करना है। इसका माध्यमिक उद्देश्य है — राष्ट्रीयता का समर्थन और राष्ट्रीय गुणों और विवेकताओं का विकास। इसका अंतिम उद्देश्य मानवता को प्रोत्साहन देना है। गार्नर बजिस के विचारों से पूर्णतः सहमत नहीं है। उसके अनुसार, सरकार की स्थापना राज्य का उद्देश्य कैसे हो सकता है जबकि बिना सरकार के राज्य का अस्तित्व ही सम्भव नहीं है<sup>1</sup> ? हेनरी सिजविक के मतानुसार राज्य का धर्म उद्देश्य सामान्य हित की दृष्टि से ऐसे काम करना है जिनमें नागरिकों के व्यक्तिगत हित सम्मिलित हों<sup>2</sup>। विलोबी के अनुसार, राज्य का प्रमुख उद्देश्य व्यक्तियों में शांति स्थापित करना है। इसके अतिरिक्त, राज्य को व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा करनी चाहिए और सार्वजनिक उद्देश्य से निश्चित और एकसार नियम लागू करने चाहिए<sup>3</sup>। गार्नर ने राज्य के उद्देश्यों का वर्णन करते हुए तीन बातों पर बल दिया है — व्यक्ति की भलाई, सामाजिक हित और सम्पत्ति की उन्नति एवं मानव समाज की प्रगति<sup>4</sup>।

विभिन्न विचारकों के मतों के विवेचन से यह स्पष्ट हो गया होगा कि राज्य के उद्देश्यों के सञ्चय में कुछ मतभेद हैं। गैटिस के मतानुसार, किसी विशिष्ट राज्य के उद्देश्य उसकी सामाजिक स्थिति और आवश्यकताओं पर निर्भर होते हैं। अतएव देश और काल की भिन्नता के अनुरूप राज्य के तात्कालिक उद्देश्यों में अंतर होना स्वाभाविक है। लास्की के मतानुसार, एक वर्ग-समाज में राज्य साधारणतः उस वर्ग के अधिकारों और हितों की रक्षा करता है जिसके हाथ में अधिक शक्ति और राजनीतिक सत्ता होती है। अतएव समस्त नागरिकों के कल्याण की बात केवल ऐसे समाज और राज्य के लिए समत हो सकती है जो समृद्ध हो और लोकतन्त्र एवं समानता पर आधारित हो।

फ्रांसिस ग्रेहम विल्सन के अनुसार, राज्य के उद्देश्यों का विवेचन करते समय लेखकों का कुछ विशिष्ट दृष्टिकोण होता है। इन लेखकों में से किसी ने यह नहीं कहा कि राज्य के उद्देश्य न अच्छे होते हैं न बुरे। इनमें वे अराजकवादी लेखक भी आ जाते हैं जिनके अनुसार राज्य बुराई पर आधारित है और उसी को प्रोत्साहन देता है। इसके अतिरिक्त, जब तक राज्य के उद्देश्य साकार रूप न लें, व्यावहारिक राजनीति से उनका कोई नाता नहीं होना। अतएव ये

1 देखिए *Political Science and Government*, पृष्ठ 67.

2 देखिए उनका उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 33.

3 उनका उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 314

4 *Introduction to Political Science*, पृष्ठ 316-317.



विचार हमारी समस्या को हल करने में सक्रिय सहायता नहीं देते। उदाहरण के लिए, व्यक्तिवादियों और समाजवादियों के राज्य के उद्देश्यों-सबधी विचार वस्तुतः परस्पर विरोधी नहीं हैं, तथापि राज्यों के कार्यों के संबंध में उनमें स्पष्ट मतभेद हैं<sup>1</sup>। लास्की भी इसी प्रकार एक फलमूलक दृष्टिकोण अपनाता है और राज्य के उद्देश्यों की व्याख्या उसके कार्यों के रूप में करता है। उसने मतानुसार राज्य का मूल्यांकन उसके कार्यों से किया जाना चाहिए। तथापि, लोकतन्त्र के विकास और लोकवल्याणकारी राज्य के दृष्टिकोण के कारण अब यह भावना पुष्ट होती जा रही है कि राज्य को वे दशाएँ प्रस्तुत करनी चाहिए जिसमें उनके सदस्यों का यथासम्भव स्वतंत्र विकास हो सके और वे अपनी सृजनारमक प्रवृत्तियों का पूरा उपयोग कर सकें। विल्सन के मतानुसार, एक आधुनिक लोकवल्याणकारी राज्य के निम्नलिखित उद्देश्य हो सकते हैं

- (1) व्यक्तियों की सतुष्टि,
- (2) उनका नैतिक उत्थान,
- (3) अधिकतम व्यक्तियों की अधिकतम सुख-प्राप्ति;
- (4) व्यक्तित्व का विकास,
- (5) नागरिक अधिकारों की रक्षा, और
- (6) विभिन्न हितों की रक्षा तथा उनमें सामंजस्य स्थापित करना<sup>2</sup>।

#### 4 राज्य के कार्यक्षेत्र में वृद्धि और उसकी सीमाएँ

राज्य के कार्यक्षेत्र की व्याख्या उसके उद्देश्यों और सदस्यों पर निर्भर है। एक समय वह था जब यूरोप में राज्य के कार्य केवल शांति-व्यवस्था स्थापित करने और संधिदाजों को लागू करने तक सीमित थे। शासन का कार्य केवल यह समझा जाता था कि सुरक्षा का पूरा प्रबंध किया जाए। अब समय में परिवर्तन आ गया है और राज्यों के उद्देश्यों की भी आवश्यक व्याख्या दी जाने लगी है। अब यह स्वीकार किया जाता है कि राज्य का उद्देश्य एक ऐसे समाज का निर्माण करना है जिसमें सभी व्यक्ति स्वतंत्र हों और उन्हें सृजनारमक आत्म प्रकाशन के अधिकार मिलें। कहने का आशय यह है कि राज्य का उद्देश्य समस्त नागरिकों की भलाई करना है।

इन विचारों और धारणाओं में प्रभावित होकर राज्य के कार्यों में भी दिनों-दिन वृद्धि हुई<sup>3</sup> और होती जा रही है। इन दिशा में अंतर्राष्ट्रीय सङ्घों ने भी

1 फ्रांसिस ग्रहम विल्सन का उपर्युक्त प्रश्न पृष्ठ 139

2 वही पृष्ठ 141-159

महत्वपूर्ण योग दिया<sup>1</sup>; उनके कारण राज्यों को बहुत अधिक सत्ता अपने हाथों में लेनी पड़ी। इसके अतिरिक्त ज्योंही नागरिक अपने हित और राजनीतिक शक्ति से अवगत हो जाते हैं वे इस बात की माँग करते हैं कि राज्य नए-नए कामों को अपने हाथों में ले और उनके हित के कार्य करे<sup>2</sup>। इस दिशा में एक अन्य योग देने वाली बात हुई है — राज्य के आर्थिक विकास की योजनाएँ। अब यह माँग की जाती है कि राज्य को लगातार अधिक से अधिक उत्पादन के लिए प्रयत्नशील होना चाहिए जिससे लोगों की आय बढ़े और वे खुशहाल हों। अब यह आम माँग है कि व्यक्ति की स्वतन्त्रता पर जो सामाजिक और अन्य घटन हैं उनसे उते यथासम्भव मुक्त किया जाए<sup>3</sup>। इन बातों पर विचार करने पर हम इस परिणाम पर पहुँचते हैं कि राज्य के कार्यक्षेत्र का प्रश्न बहुत महत्वपूर्ण है। कैसे एक ऐसी विभाजक रेखा बनाई जाए जो व्यक्तिगत कार्यों और राजकीय कार्यों को एकदम अलग रख सके? वस्तुतः यह प्रश्न राजनीति-विज्ञान के लिए महत्वपूर्ण ही नहीं है, बहुत कठिन भी है।

राज्य के कार्यक्षेत्र की सीमाएँ—समाज और राज्य में प्रभेद करते हुए हम यह देख चुके हैं कि राज्य नागरिकों के जीवन से समस्त पहलुओं तक व्याप्त नहीं है। कुछ ऐसी बातें भी हैं जो राज्य के अधिकार-क्षेत्र के बाहर हैं, जैसे नागरिकों के विचार, नैतिकता, विश्वास, धर्म, प्रथाएँ और फैशन। नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करते समय हम भाषण की स्वतन्त्रता के प्रश्न का विवेचन करेंगे। विचारों की स्वतन्त्रता के संबंध में अनेक विद्वानों ने अपनी सशक्त लेखनी उठाई है। इनमें मिल्टन, वाल्टेयर, मिल और सास्की प्रमुख हैं। मिल के कथनानुसार, यदि सारी दुनियाँ एक ओर हो और एक व्यक्ति का मत भिन्न हो, तो भी मानव समाज को यह अधिकार नहीं है कि वह उस एकाकी व्यक्ति के मत का प्रकाशन न होने दे। एक दूसरे स्थान पर उसने कहा है कि एक व्यक्ति से मतभेद होने पर भी मैं उसके विचार-स्वातन्त्र्य की रक्षा के लिए अपने प्राणों को भी डरसर्ग कर सकता हूँ। सास्की के मतानुसार, जिन लोगों को विचार-सम्बन्धी स्वतन्त्रता नहीं मिलती, वे शर्म, शर्न, सोचना ही बंद कर देते हैं और ऐसा होने पर वे एक अर्थ में अपनी नागरिकता खो देते हैं। वस्तुतः विचार-स्वातन्त्र्य के अभाव में मनुष्यों के व्यक्तित्व का पूर्ण विकास असम्भव है। यह भी देखा गया है कि विचारों का दमन करने पर कुछ लोग बिद्रोही हो जाते हैं और खुले-आम शासन का विरोध करने लगते

1 Gunner Myrdal, *Beyond the Welfare State*, लन्दन, 1960, पृष्ठ 13 और 16.

2 वही, पृष्ठ 27-28.

3 वही, पृष्ठ 62.

हैं। मैकीवर के कथनानुसार, नागरिकों को किसी विशेष ढंग से सोचने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता। अतः यह आवश्यक है कि लोकतन्त्र के हित में नागरिकों को विचार-स्वातन्त्र्य दिया जाए। इसका अभिप्राय यह नहीं है कि इस स्वतन्त्रता पर कोई रोक न हो। उदाहरण के लिए, किसी व्यक्ति को यह छूट नहीं होनी चाहिए कि वह दूसरों को उत्तेजित करे अथवा हिंसा को सुता प्रोत्साहन दे। राज्य को यह अधिकार होना चाहिए कि यदि कोई व्यक्ति ऐसा भाषण देता है या विचारों का प्रकाशन करता है जिससे सुव्यवस्था के बिगड़ने का भय है तो वह ऐसे व्यक्ति को दंड दे। इसी प्रकार, किसी व्यक्ति को दूसरों को बदनाम करने की छूट भी नहीं दी जा सकती।

नैतिकता—नैतिकता का संबंध व्यक्तियों के अंतःकरण से है। वह हमारे कार्यों को ही नहीं, मनोभावों को भी प्रभावित करती है। जहाँ तक राज्य का प्रश्न है, कानूनों का संबंध मनुष्यों के बाह्य आचरण से होता है, अतः करण और मनोभावों से नहीं, क्योंकि इन बातों को कोई बाहरी व्यक्ति नहीं जान सकता। इसका अर्थ यह हुआ कि राज्य न तो नैतिकता निर्धारित कर सकता है और न लोगों को नैतिक बना सकता है। यह मनुष्यों के जीवन का वह पक्ष है जिस पर बाहरी शक्ति और दबाव काम नहीं करते। नैतिकता व्यक्तिगत होती है<sup>1</sup> और उसे किसी पर घोषा नहीं जा सकता। उदाहरण के लिए, कानून के द्वारा आप कैसे नागरिकों में कृतज्ञता और मित्रता के भावों को जन्म दे सकते हैं? मैकीवर के अनुसार, कानून नैतिकता निर्धारित नहीं कर सकते। वे केवल नागरिकों को ऐसे कार्य करने के लिए बाध्य कर सकते हैं जो लोकहित दृष्टि से आवश्यक हों। कानूनी उत्तरदायित्वों को नैतिक उत्तरदायित्वों में परिणत करने का प्रयास नैतिकता की ही नष्ट कर देगा<sup>2</sup>। हाँ, राज्य ऐसी दशाएँ अवश्य उत्पन्न कर सकता है, जिन में नैतिकता के विकास की सम्भावनाएँ बढ़ जाएँ। ग्रीन के शब्दों में, वह नागरिकों के मार्ग से वे सब बाधाएँ दूर कर सकता है जो उनका नैतिक विकास नहीं होने देती जैसे, अधिशास, बेकारी, बीमारी आदि। अतः यह स्पष्ट है कि नागरिकों को बलपूर्वक नैतिक नहीं बनाया जा सकता।

प्रथाएँ—प्रथाओं से हमारा आचरण परम्परागत आदतों और कार्यों से है। इस व्याख्या में यह स्पष्ट हो जाता है कि राज्य प्रथाएँ नहीं बना सकता और न उन्हें लागू कर सकता है। निरंकुश राजा भी ऐसा करने में अपने को असमर्थ पाते हैं। प्रथाओं को नष्ट करने व प्रथाओं में कानून भी शिथिल पड़ जाते

1 MacIver, *The Modern State*, पृष्ठ 156.

2 वही, पृष्ठ 157.

हैं और अनुशासन और आज्ञापालन की भावनाओं को ठेस लगती है<sup>1</sup>। अतः राज्य को परम्परागत प्रथाओं को बिना समझे विचारे बनाने और हटाने का प्रयत्न नहीं करना चाहिए। इसका अभिप्राय यह नहीं है कि प्रयाएँ बदलती नहीं हैं या नई प्रथाएँ नहीं बनती। हमारे कहने का आशय केवल यह है कि राज्य इनके बनने और विगड़ने में प्रत्यक्ष और महत्वपूर्ण भाग नहीं लेता।

**धर्म और विश्वास**—नागरिकों के धर्म और विश्वास के विषय में राज्य को हस्तक्षेप करने का कोई अधिकार नहीं है। आधुनिक राज्य धर्म-निरपेक्ष होते हैं और ये नागरिकों को स्वतन्त्रता देते हैं कि वे जिस धर्म को चाहे मानें अथवा न मानें। किंतु ये नई धारणाएँ हैं। प्राचीन और मध्यकालीन यूरोप में धार्मिक एकता आवश्यक समझी जाती थी और राज्य लोगों को विशेष धर्म मानने के लिए बाध्य करता था। किंतु अब यह माना जाता है कि धार्मिक विश्वासों के सबंध में नागरिकों को पूरी छूट होनी चाहिए। बांकर के कथना-नुसार, यदि राज्य धार्मिक मापदंड स्थिर करना चाहे और उन्हें कानून द्वारा लागू करने का प्रयास करे, तो इसमें उसे सफलता नहीं मिलेगी<sup>2</sup>। इसका आशय यह नहीं है कि धर्म के नाम पर प्रचलित अनैतिक और अमानुषिक रस्मों के प्रति भी राज्य उदासीन रहे। ऐसी बातों में राज्य का हस्तक्षेप लोक-कल्याण की दृष्टि से आवश्यक है।

**फैशन**—नागरिकों की रुचियों और फैशन के सबंध में विचार भी व्यक्तिगत होते हैं और राज्य को इन पर कोई रोक नहीं लगाना चाहिए। हमारे कहने का आशय यह नहीं है कि लोगों की रुचियाँ बदलती नहीं रहती अथवा फैशन हमेशा एक से रहते हैं। हमारे कहने का तात्पर्य केवल यह है कि राज्य को फैशन चलाने में स्वयं भाग नहीं लेना चाहिए और कानून द्वारा उसे लागू करने का प्रयास नहीं करना चाहिए। संभावना इस बात की है कि उसके ऐसे प्रयास असफल सिद्ध होंगे<sup>3</sup>। हाँ, फैशन के नाम पर अनैतिкиय या निर्लज्जता को राज्य प्रोत्साहन नहीं दे सकता। लोकहित की दृष्टि से राज्य इस सबंध में सीमाएँ निर्धारित कर सकता है।

**संस्कृति**—संस्कृति से हमारा अभिप्राय किसी जनसमुदाय के जीवन के ढंग से है। संस्कृति जगत् के विचारों और भावनाओं, आवाश्यों और कार्यों की प्रतीक होती है और इसका प्रसारण सलित कलाओं, साहित्य, धर्म, सौजन्यता आदि के रूप में होता है। नैतिकता के समान ही, राज्य न संस्कृति को बनाता

1 यही, पृष्ठ 161.

2 *Principles of Social and Political Theory*, पृष्ठ 105.

3 सुनना कीर्ति, मैकौवर का उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 160.

है और न उसमें परिवर्तन कर सकता है। यदि वह ऐसे प्रयत्न करेगा तो सम्भावना यह है कि नागरिक उसका विरोध करेंगे। अतएव कानून के माध्यम से संस्कृति का बनाया अथवा प्रभावित नहीं किया जा सकता<sup>1</sup>। तथापि परोक्ष रूप से राज्य संस्कृति पर प्रभाव नहीं डाल सकता है। राज्य की अपनी नीति और संस्कृति-समन्वी कार्यों के लिए धन की सहायता परोक्ष रूप से प्रभावी होती है, और इसका कुछ न कुछ प्रभाव संस्कृति के रूप और प्रसार पर भी पड़ सकता है। किंतु यह अप्रत्यक्ष प्रभाव है और इससे हमारी धारणा में कोई अंतर नहीं आता।

## 5 राज्य के कार्य

राज्य के कार्यक्षेत्र के प्रश्न पर दो पहलुओं के विचार किया जा सकता है पहला, सैद्धांतिक दृष्टिकोण से और दूसरा, वास्तविक कार्यों के रूप में। यहाँ हम पहले दूसरे कार्यों पर विचार करेंगे। परम्परा के आधार पर राज्य के कार्यों का दो वर्ग में बाँटा जाता है (१) अनिवार्य कार्य, और (२) ऐच्छिक कार्य। बिलोबी, गैटिल, और गार्नर के वर्गीकरणों का भी यही प्रमुख आधार है। बुद्धो दिल्सन न भी इसी आधार को स्वीकार किया है। अनिवार्य कार्यों में हमारा अभिप्राय उन कार्यों से है जिनका करना प्रत्येक सरकार के लिए अपरिहार्य है अर्थात् जिनका न करने से राज्य का अस्तित्व खतरे में पड़ सकता है। दूसरी श्रेणी में वे कार्य आते हैं जिनके न करने से राज्य के अस्तित्व पर कोई भाँव नहीं आती, तथा जिनको सभी आधुनिक राज्य करते हैं। वस्तुतः यह वर्गीकरण पुराना है और व्यक्तिवादी उदार भावनाओं से अनुप्रेरित है। अब सामाजिक हित और 'लोक-कल्याणकारी' राज्य की भावनाओं से प्रभावित होकर राज्य के काम कहीं अधिक विस्तृत हो चुके हैं।

अनिवार्य कार्य—इन कार्यों में पहला बाहरी आक्रमण भी रक्षा है। इसके लिए राज्य के पास सशस्त्र जल शक्त और नौ सेनाएँ होनी चाहिए। इसमें हम अंतर्राष्ट्रीय संधियों को भी सम्मिलित कर सकते हैं। राज्य का दूसरा कार्य आंतरिक शांति व्यवस्था बनाए रखना है। इसके लिए राज्य नागरिकों और समुदायों के अधिकारों और वक्तव्यों की स्पष्ट घोषणा करता है और अपराधियों को दंड देता है। एक ओर तो राज्य को कानूनों को लागू करने के लिए कार्य-कारिणी और पुलिस बलों की नियुक्ति करना पड़ता है, दूसरी ओर न्यायालय स्थापित किए जाते हैं जिनमें प्राप्ति की सुगर्ह हो छुके और कानून के अनुसार

कार्य किए जा सकें। इस प्रकार, न्याय का प्रबन्ध राज्य का तीसरा महत्वपूर्ण कार्य बन जाता है। बिना इसका प्रबन्ध किए शांति-व्यवस्था को बनाए नहीं रखा जा सकता। आपसी झगड़ों को सुलझाने के लिए, सविदाओं को लागू करने के लिए और अपराधियों को दण्ड देने के लिए इनका होना आवश्यक है। न्यायाधीशों के कार्य है वानूनों की व्याख्या करना और उनके अनुसार मामलों का निर्णय करना। इस प्रकार, न्यायालय नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करते हैं। राज्य का चौथा अनिवार्य कार्य वर लगाकर राज्य के लिए राजस्व एकत्रित करना है। बिना धन के राज्य कोई भी कार्य सुचारु रूप से नहीं चला सकता। अनेक वरों की व्यवस्था की जाती है। इसके साथ ही मुद्रा का ढालना और उसका चलन, विनिमय दर नियत करना, राजकीय सम्पत्ति का प्रबन्ध आदि बातें भी आ जाती हैं। इनके अतिरिक्त, राज्य को यह भी निश्चय करना होता है कि नागरिकों के व्यक्तिगत और सामाजिक सबंधों को किन कानूनों के आधार पर व्यवस्थित किया जाए। उदाहरण के लिए, अंग्रेजी शासन में बहुत दिनों तक हिन्दुओं के व्यक्तिगत और सामाजिक जीवन की व्यवस्था 'हिन्दू कानून' के अनुसार होती थी। इसी प्रकार, मुसलमानों के लिए अलग कानून थे और ईसाइयों के लिए 'सिविल ला' बनाए गए। अतः यह स्पष्ट हो जाना है कि राज्य के लिए यह आवश्यक नहीं है कि वह नागरिकों के व्यक्तिगत और सामाजिक सबंधों के लिए स्वतः कानून बनाए। यदि वह चाह तो परम्परागत कानूनों को भी लागू कर सकता है। आवश्यक बात यह है कि उसकी एक निश्चित नीति हो कि किन सबंधों में वह किन कानूनों को लागू करेगा।

ऐच्छिक कार्य—इस श्रेणी में राज्य के वे कार्य आते हैं जो स्थान, काल और परिस्थिति के अनुसार बदलते रहते हैं। ऐसा भी एक युग था जब राज्य इन में से कोई कार्य नहीं करता था और अब वह समय आ गया है जबकि सामाजिक हित की दृष्टि से राज्य अधिकतम कार्य करने को उद्यत है। कहने का अभिप्राय यह है कि इन कार्यों के करने या न करने से राज्य के अस्तित्व पर आँव नहीं आती। तो भी आज के युग में इन कार्यों का महत्व बहुत अधिक बढ़ गया है, और आज राज्य का मूल्यांकन इसी दृष्टि से होने लगा है कि वह व्यक्तिगत जीवन की उन्नति में वहाँ तक सहायक होता है।

इन कार्यों में सबसे पहला शिक्षा की व्यवस्था है। शिक्षा का महत्त्व सभी विचारक स्वीकार करते हैं। वे यह मानते हैं कि एक सौजन्यपूर्ण व्यवस्था में, जहाँ वास्तविक राजसत्ता जनता में निहित है, यह आवश्यक है कि जनसाधारण में शिक्षा और राजनीतिक चेतना हो। अतएव राज्य का यह वस्तुस्थिति माना जाता है कि वह सर्वसाधारण की शिक्षा का उचित प्रबन्ध करे। भारतीय संविधान

के अंतर्गत यह सिद्धांत निर्धारित किया गया है कि राज्य बीमाप्रतिपक्षी चोदह वर्षों को आनु तक के सभी बच्चों को निशुल्क अनिवार्य शिक्षा दे। संदे है कि बनी तक हम संविधान के इस आदेश का पालन नहीं कर पाए। तथापि इस दिशा में हमारे प्रयत्न जारी हैं और आशा की जाती है कि निकट भविष्य में हमें इस संबंध में सफलता प्राप्त होगी। राज्य का दूसरा कार्य सफाई और सार्वजनिक स्वास्थ्य की व्यवस्था करना है। स्वच्छता का प्रवर्धन करना इसलिए आवश्यक है कि इसने बिना बीमारी फैलने का भय बना रहता है। साथ ही यह भी आवश्यक है कि राज्य बीमारी को रोकथाम और चिकित्सा का पूरा प्रवर्धन करे। इसलिए वह अस्पताल खोलता है और इस संबंध में प्रचार करता है। यही नहीं, स्वास्थ्य की दृष्टि से यह खाने-पीने की वस्तुओं को शुद्ध और बेमिला-बट रखने का प्रयास भी करता है। राज्य का तीसरा ऐच्छिक कार्य व्यापार तथा उद्योग पर नियंत्रण है। जटिलताओं के कारणों से यह आम विचार था कि राज्य को आर्थिक क्षेत्रों में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। लोगों की यह धारणा थी कि यदि प्रत्येक व्यक्ति अपना काम सुचारु रूप से करता रह तो निश्चित ही उसे अपनी अच्छाइयों का इनाम मिलेगा। किन्तु अब यह विश्वास नहीं रहा और यह आम धारणा हो गई है कि राज्य को व्यापार और उद्योग पर यथोचित नियंत्रण रखना चाहिए जिससे नागरिकों की अधिकतम सहाई हो और देश भी उन्नत हो। उद्योगों के संबंध में कानून बनाते समय राज्य इस बात का भी ध्यान रखता है कि मजदूरों के साथ किसी प्रकार का भी अत्याचार न हो। इसी प्रकार, उसे इस बात का भी ध्यान रखना पड़ता है कि आर्थिक क्षेत्रों के कारण उत्पादन में कमी न हो और सामाजिक व्यवस्था ठण्ठ न हो जाए। इस दृष्टि से वह ऐसे कानून बनाता है जिनके अंतर्गत मजदूरों के अधिकारों को रक्षा होती है। साथ ही, राज्य अब मजदूरों और मिल-मानिकों के आसपास नगरों को नियंत्रित करने का भी प्रयत्न करता है। आधुनिक राज्य केवल व्यापार और उद्योग पर नियंत्रण से ही संतुष्ट नहीं है। वे बड़े-बड़े उद्योगों और व्यापार को स्वयं समा-लेन लग है। उदाहरण के लिए, भारत में अंग्रेजी शासन के समय से यातायात और संचार के माध्यम पर राज्य को लगभग एकाधिकार प्राप्त था। इनसे हमारा अभिप्राय वायुमार्ग, रेल, स्ट्रीट, ट्राम, टांक, टेलीफोन, टेलीग्राम, रेडियो आदि की व्यवस्था से है। इनका समुचित प्रवर्धन आज के समाज के लिए बहुत महत्वपूर्ण है। इनके अतिरिक्त भारत जैसे नव-विकसित देश में राज्य के लिए यह भी आवश्यक हो गया है कि वह सड़क, इलाहाबाद, कोयले की खान, आदि का प्रवर्धन भी अपने हाथ में ले ले। कृषि और प्रायः गुणवत्ता भी अब राज्य के महत्वपूर्ण कार्य बन गए हैं। अब यह स्वीकार किया जाने लगा है कि देश की कृषि का

समुचित विकास किए बिना देश की उन्नति नहीं की जा सकती। वैसे भी, भारत जैसे देश में बहुत अधिक संख्या में किसान हैं। अतएव, आर्थिक विकास की दृष्टि से और जीवन-स्तर को ऊँचा उठाने के लिए किसानों की समृद्धि में ही देश की भलाई है। बेकार, गरीब और असमर्थ व्यक्तियों की सहायता करना भी अब राज्य का एक कर्त्तव्य माना जाता है। इनके लिए सार्वजनिक परीपकारी समुदाय यथेष्ट नहीं होते। अतएव राज्य को स्वयं इन्हें सहायता देनी होती है। यही नहीं, ऐसे व्यक्तियों को जिन्हें रोजगार नहीं मिला है, राज्य एक निश्चित समय तक भत्ता देता है। अतः यह स्पष्ट है कि राज्य के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि इन सबके हितों का ध्यान रखे। राज्य का सातवाँ कार्य सामाजिक सुधार करना है। राज्य के लिए यह आवश्यक है कि वह ऐसी सामाजिक कुुरीतियों और परम्परागत विचारों को बदलने का प्रयत्न करे जो अधविश्वास और धर्मांधता पर आधारित हैं और जो तर्कसंगत नहीं हैं। राज्य का एक अन्य काम है जनसाधारण के मनोरंजन का समुचित प्रबंध करना। इसके लिए राज्य कलाएँ, संगीतशालाएँ, अजामसभर, बाचनालय, पार्क, खेल-कूद के मैदान आदि की व्यवस्था करता है। इनके अतिरिक्त, वह रेडियो, टेलीविजन के द्वारा भी लोगों के मनोरंजन का प्रबंध करता है। जनसंख्या की गणना का काम भी राज्य के लिए महत्वपूर्ण है। राज्य का एक अन्य महत्वपूर्ण कार्य राष्ट्रीय विकास की योजनाएँ बनाना और उन्हें कार्यरूप में परिणत करना है। इसी प्रकार के अन्य बहुत से काम हैं जिनको आधुनिक राज्य करते हैं। उन सबकी एक पूरी सूची देना संभव नहीं है।

अनिवार्य और ऐच्छिक कार्यों का भेद आज के युग में विशेष महत्व नहीं रखता। ऐच्छिक कार्यों की सूची को देखकर हमारे मन में यह विचार उठता है कि एक आधुनिक राज्य इनमें से किसी कार्य की उपेक्षा नहीं कर सकता। आज के नवविकसित राज्य भी, जिन्हें विदेशी मुद्रा की कमी है, अनेक ऐच्छिक कार्यों को कर रहे हैं। जिन कार्यों को हम आज से पचास वर्ष पहले ऐच्छिक और अनावश्यक मानते थे वही आज अत्यंत आवश्यक हो गए हैं। अनेक ऐसी बातें जो आज से चालीस वर्ष पहले व्यवहृत नहीं मानी जाती थीं, अब राज्य के कार्यक्षेत्र में आ गई हैं और 'सामाजिक हित' की दृष्टि से राज्य ऐसे विषयों में हस्तक्षेप करने लगा है। अब राज्य शादी-विवाह आदि कामों का कानून द्वारा नियंत्रण करता है। इसी प्रकार, राज्य आज ऐसे कार्य करता है जिसको पुराने जमाने में धर्माधिकारी करते थे। तथापि आधुनिक राज्य जनता के हित की ओर ध्यान देता है। आर्थिक क्षेत्र में भी राज्य के कार्य बहुत अधिक बढ़ गए हैं और अब राज्य अनेक उद्योगों को स्वयं चलाता है। जनता के हित की दृष्टि



से जो बातें आवश्यक हैं और जो कानूनों द्वारा की जा सकती हैं, एक लोकतंत्रीय राज्य में सरकार द्वारा उनके किए जाने पर आपत्ति उठाने का कोई कारण नहीं है। इसलिए यदि राज्य के कार्य बढ रहे हों, तो कोई आश्चर्य नहीं। गुनार मृडाल के कथनानुसार, पिछले पचास वर्षों में, सभी सम्पन्न पश्चात्य देशों में लोकतंत्र पर आधारित कल्याणकारी राज्य बन गए हैं। इनका उद्देश्य आर्थिक विकास, सभी नागरिकों के लिए रोजी, युवाओं के लिए समानता के अवसर, सामाजिक सुरक्षा, और न्यूनतम जीवन-स्तर को सुरक्षण देना है जिसके अंतर्गत श्रम के अतिरिक्त समुचित खुराक, मकान, स्वास्थ्य और शिक्षा भी सम्मिलित हैं। यद्यपि अभी तक लोक कल्याणकारी राज्य बहो नहीं बन पाए, तथापि इस दशा में सतत प्रयत्न किए जा रहे हैं<sup>1</sup>। बार्कर के मतानुसार, हमारे लक्ष्य स्वतंत्रता, समानता और बहुत्व हैं<sup>2</sup>। इसकी पूर्ति में राज्य जो भी सहयोग दे सकता है उस हमें सहर्ष स्वीकार करना चाहिए। तथापि राज्य के कार्यों के प्रति हमारा दृष्टिकोण आलोचनात्मक रहना चाहिए। सत्ताधारी अवसर मिलने पर अपनी शक्ति का दुरुपयोग करने लगते हैं। इस और यदि हम सजग न रहेगे, तो 'सामाजिक हित' और 'लोक-कल्याण' के नाम पर राज्य मनमानी करने लगेगा।



1 बार्कर ने भारतीय मविधान के आमुख (Preamble) को सर्वोत्तम पश्चात्य उद्धार मार्गों के अनुकूल बनाने का अपना मत प्रकट किया है कि अब ये विचार 'पश्चिम' तक सीमित न रह कर विश्व-व्यापी बन गए हैं। देखिए उपर्युक्त अध्याय, प्रस्तावना पृष्ठ 6.

## प्रभुसत्ता और बहुलवाद

किसी सत्ताधारी के पास कहीं भी असीमित शक्ति नहीं रही; और जब-जब इस प्रकार का प्रभुत्व जमाने का यत्न किया गया है, उसके फल-स्वरूप हमेशा सार्वभौमों की स्थापना हुई है।

—हैरोल्ड जे० लास्की

### 1. प्रभुसत्ता का स्वरूप

राज्य की व्याख्या करते समय हम देख चुके हैं कि राज्य के चार प्रमुख तत्वों में प्रभुसत्ता (Sovereignty) भी है। वस्तुतः यही वह तत्व है जो राज्य तथा अन्य जनसमुदायों के बीच भेद स्थापित करता है। राजनीतिक विचारकों का यह मत है कि राज्य बाह्य रूप से तो स्वतंत्र होता ही है, किन्तु उसमें एक ऐसी आंतरिक सत्ता भी होनी चाहिए जो सर्वोपरि हो, अर्थात् जिसकी सभी व्यक्ति और व्यक्ति-समूह अधीनता स्वीकार करते हों। इसी सत्ता को उन्होंने प्रभुसत्ता का नाम दिया है।

व्युत्पत्ति की दृष्टि से प्रभुसत्ता के अंग्रेजी पर्याय 'सोवरैटी' का आशय केवल 'उत्तमता' है किन्तु जैसा कि स्ट्रोग ने कहा है कि जब इस शब्द का प्रयोग राज्य के साथ किया जाता है तो इसका एक विशेष अर्थ हो जाता है, अर्थात् 'कानून बनाने वाली शक्ति'। यहाँ यह बताना उचित होगा कि 'सोवरैटी' शब्द का प्रयोग अपेक्षाकृत आधुनिक है। यद्यपि इससे मिलते-जुलते शब्दों का प्रयोग प्राचीन समय से होता आया है, उदाहरण के लिए, प्लेटो और अरस्तू दोनों ने ही 'सर्वोपरिता' के पर्यायवाची ग्रीक शब्द का प्रयोग किया। वस्तुतः प्राचीन काल के छोटे-छोटे नगर-राज्यों में इस बात की आवश्यकता प्रतीत नहीं हुई कि राज्य-

सत्ता के द्योतक किसी विशिष्ट शब्द को गढ़ा जाए। साम्राज्यों में भी किसी ऐसे शब्द की आवश्यकता न थी, क्योंकि सम्राट की शक्ति स्पष्ट और सर्वमान्य होती थी। इसी प्रकार, सामन्तवादी युग में प्रभुसत्ता को भावना का कोई स्थान न था, क्योंकि इस समय शक्ति विकेंद्रित और बिसरी हुई रहती थी। इस प्रकार, यूरोप की आधुनिक युग में आकर इस बात की आवश्यकता हुई कि किसी ऐसे शब्द को गढ़ा जाए जोकि राज्य की सर्वोच्च सत्ता का द्योतक हो। यद्यपि माक्सा-वैसी के ग्रन्थों में हमें शब्द की परिचायक भावना दृष्टिगत होती है तथापि सर्व-प्रथम इस शब्द का प्रयोग फ्रांसीसी विद्वान बोर्दा (1530-1596 ई०) ने किया। उसके अनुसार 'कानून के नियन्त्रण से मुक्त, नागरिकों और प्रजा पर राज्य की सर्वोच्च शक्ति का नाम ही प्रभुसत्ता है'। विलोबी के अनुसार यह "राज्य की सर्वोच्च इच्छा" का नाम है। अमरीकी विद्वान, बजिस के अनुसार यह "प्रजा के प्रत्येक व्यक्ति और उनके समस्त समुदायों के ऊपर एक मौलिक, अनियंत्रित और असीमित शक्ति" है। आगे चढ़कर वे कहते हैं कि यह शक्ति ऐसी है जो किसी के माध्यम से प्राप्त नहीं हुई है। यही नहीं, यह सत्ता अपनी आज्ञा मनवा सकती है और इसकी आज्ञा मानी जाती है। अंग्रेज विद्वान, आस्टिन कहते हैं कि "यदि कोई ऐसा निश्चित सर्वोपरि व्यक्ति (अथवा व्यक्ति-समूह) हो जो स्वयं अन्य किसी सर्वोपरि व्यक्ति (अथवा व्यक्ति समूह) की आज्ञा मानने का आदी न हो, किन्तु जिसकी आज्ञा का पालन उस समाज के अधिकांश व्यक्ति अभ्यस्त रूप में करते हो, तो ऐसा व्यक्ति (अथवा व्यक्ति समूह) उस समाज की सम्पूर्ण-प्रभुत्व-सम्पन्न सत्ता है और वह समाज राजनीतिक एवं स्वाधीन हो।

### प्रभुसत्ता के लक्षण

विद्वानों ने प्रभुसत्ता के अनेक लक्षणों का उल्लेख किया है। नीचे हम उन पर एक एक करके विचार करेंगे।

**अनियंत्रितता**—हम बजिस की परिभाषा में देख आये हैं कि प्रभुसत्ता को अनियंत्रित कहा गया है। उसे सर्वोपरि अथवा सर्वोच्च भी कहा जाता है। संवैधानिक दृष्टि से, राज्य की इस शक्ति के दो रूप हैं *आन्तरिक और बाह्य*। आन्तरिक दृष्टि से राज्य का समस्त नागरिकों, समुदायों और उनकी सम्पत्ति पर पूर्ण अधिकार होता है। कानून द्वारा प्रभुसत्ता को नियंत्रित नहीं किया जा सकता, किन्तु सरकार के अधिकारों पर बंधन लगाये जा सकते हैं। यही नहीं, राज्य भी स्वेच्छापूर्वक कुछ बंधन स्वीकार कर सकता है। गार्नर के अनुसार, प्राकृतिक नियम, नैतिकता के सिद्धांत, ईश्वरीय नियम, विवेक और मानवता पर आधारित विचार, जनमत का भय और राज्य की सत्ता पर अन्य सहायक नियंत्रण उस समय तक कोई अर्थ नहीं रखते जब तक राज्य उन्हें स्वतः मान कर अपने

आप पर लागू न करे। अतएव यह नहीं कहा जा सकता है कि कोई बाह्य बंधन कानूनी दृष्टि से प्रभुसत्ता को नियंत्रित अथवा सीमित कर सकते हैं। विलोवी के अनुसार अंतर्राष्ट्रीय कानून का अस्तित्व राज्य की प्रभुसत्ता के सिद्धांत का विरोधी नहीं है और न संबंधानिक कानून ही प्रभुसत्ता का विरोधी है। जहाँ तक प्रभुसत्ता के बाह्य पक्ष का प्रश्न है, सैद्धांतिक रूप में प्रत्येक राज्य पूर्णतः स्वतंत्र होता है और उसकी स्वाधीनता पर कोई रोक नहीं लगा सकता। विदेशी राज्यों के साथ की गई संधियों अथवा अंतर्राष्ट्रीय संगठनों की सदस्यता से उसकी बाह्य प्रभुसत्ता में कोई कमी नहीं आती। कहने का अभिप्राय यह है, कि स्वेच्छा से राज्य जो भी चाहे बंधन स्वीकार कर सकता है, किंतु कोई ऐसी बाह्य शक्ति नहीं हो सकती जो कानूनन उसे कुछ करने के लिए विवश कर सके।

**अविभाज्यता**—प्रभुसत्ता एक होती है, अनेक नहीं। प्रभुसत्ता को टुकड़ों में नहीं बाँटा जा सकता, उसे विभाजित नहीं किया जा सकता। इसका अभिप्राय यह हुआ कि राज्य में कोई समानान्तर सर्वोच्च राजनीतिक सत्ता नहीं हो सकती। राज्य के सभी नागरिकों को प्रभुसत्ता को स्वीकार कर उसकी आज्ञा का पालन करना होता है। जान कैलहून (1782-1850) के अनुसार प्रभुसत्ता एक सम्पूर्ण वस्तु है; उसे विभाजित करना उसे नष्ट करना है। गैंटिल के कथनानुसार जहाँ प्रभुसत्ता अनियंत्रित नहीं है वहाँ राज्य का अस्तित्व भी नहीं है, यदि प्रभुसत्ता विभाजित है, तो एक से अधिक राज्य हैं। उपर्युक्त मत पर आपत्ति उठाई गई है। लार्बेल के अनुसार एक प्रदेश में दो सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न शक्तियाँ हो सकती हैं, जो उन्हीं प्रजाजनों को विभिन्न मामलों से आदेश दें, जैसा कि संघीय राज्य में होता है। लार्ड ब्राइस का भी यही मत है कि एक राज्य में दो सत्ताएँ हो सकती हैं। किंतु ऐसा प्रतीत होता है कि ये विद्वान लेखक, राज्य और शासन के प्रभेद को भूल गए हैं। विभाजन सरकार की सत्ता का हो सकता है, प्रभुसत्ता का नहीं। नहीं तो हमें यह मानना पड़ेगा कि संघीय सरकार संघीय विषयों में संपूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न होती है और प्रादेशिक सरकारें प्रादेशिक विषयों में। किंतु जहाँ तक प्रभुसत्ता का प्रश्न है, वह अविभाज्य है।

**सर्वव्यापकता**—प्रभुसत्ता राज्य की सीमा में सर्वव्यापक होती है। कोई भी व्यक्ति, समुदाय, वस्तु अथवा प्रदेश उसकी शक्ति की सीमा से बाहर नहीं होता। किंतु राज्य यदि चाहे तो स्वेच्छा से अपनी प्रभुसत्ता को सीमित कर सकता है। ऐसा प्रायः विदेशी राजदूतों, दूतावासों और विदेशी राजाओं और राज-प्रमुखों आदि के संबंध में किया जाता है। किंतु जैसा कि गिलनहाइस्ट ने कहा है, यह तो केवल अंतर्राष्ट्रीय सौजन्य की बात है, वास्तविक अपवाद नहीं। कोई भी राज्य, अपनी प्रभुसत्ता का उपयोग कर, जब चाहे इन सुविधाओं को वापस ले

सकता है।

**अदेयता**—प्रमुखता अदेय है। राज्य, बिना अपने को नष्ट किए, इसे हस्तांतरित नहीं कर सकता। अमरीकी विद्वान लीबर के अनुसार, 'जैसे कोई वृक्ष अपने जगने का अधिकार समर्पित नहीं कर सकता अथवा कोई व्यक्ति बिना अपने को नष्ट किए अपना जीवन और व्यक्तित्व नहीं दे सकता, उसी प्रकार राज्य को प्रमुखता भी समर्पित नहीं की जा सकती'। किंतु इसका अतिशयोक्तिपूर्ण नहीं है कि यदि कोई राज्य चाहे तो अपने भूभाग का कोई अंश अन्य किसी राज्य को नहीं दे सकता अथवा वह अपनी सीमाओं का पुनर्निर्धारण नहीं कर सकता। ये बातें प्रमुखता को समर्पित नहीं करतीं।

**स्थायित्व**—जब तक राज्य का अस्तित्व रहेगा, प्रमुखता भी रहेगी। प्रमुखता का अंत राज्य के अंत का सत्य है; तथापि सम्पूर्ण-प्रभुत्व-सम्पन्न शासक की मृत्यु से अथवा सरकार के परिवर्तन से प्रमुखता की स्थिति पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता, केवल सम्पूर्ण-प्रभुत्व-सम्पन्न सत्ता हस्तांतरित हो जाती है। प्रमुखता सोते ही राज्य स्वयं भी समाप्त हो जाएगी।

**विरमोच्यता**—प्रमुखता का उपयोग न होने से समय की गति के साथ वह नष्ट नहीं हो जाती। उदाहरण के लिए अमरीकी संविधान के सत्रथ में, कुछ लेखकों का मत है कि वही प्रमुखता सुप्तावस्था में रहती है। वह केवल तभी जाग्रत होती है जबकि संविधानों परिवर्तित करने की आवश्यकता होती है। किंतु एक लम्बे समय तक प्रमुखता न होने पर भी, प्रमुखता के प्रभाव में कोई कमी नहीं आती। वह मयावत अधुणा बनी रहती है।

## 2. प्रमुखता के विभेद

प्रमुखता शब्द का विभिन्न अर्थों में प्रयोग किया जाता है। अर्थ से संबंधित इन कठिनाइयों और उलझनों से बचने के लिए यह उचित प्रतीत होता है कि हम इसके विभिन्न रूपों की व्याख्या करें।

**वास्तविक और नाम मात्र की प्रमुखता**

यह प्रश्न उस्तुतः प्रमुखता का न होकर सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न-सत्ताधारी का है। यदि राज्य के प्रधान अधिकारी के हाथों में वास्तविक सत्ता होती है तो उसे वास्तविक सत्ताधारी कहा जाता है। इसके विपरीत यदि वास्तविक सत्ता उसके पास न होकर उसने किसी मंत्री अथवा किसी अन्य व्यक्ति-समूह में ही तो ऐसे सत्ताहीन राज्य के प्रधान को नाम-मात्र का सत्ताधारी कहा जाएगा। सीमित अथवा

सविधानी राजतंत्र में राजा एक नाम मात्र का सत्ताधारी होता है और वास्तविक सत्ता मंत्रियों के हाथ में होती है जो जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि-सभा के प्रति उत्तरदायी होने हैं। वैज्ञानिक दृष्टि से, इन लोकप्रिय मंत्रियों को वास्तविक सत्ताधारी कहना ठीक नहीं है, क्योंकि वस्तुतः सत्ता विधानाग में निहित होती है। अतएव कुछ विद्वानों का मत है कि मंत्रिमंडल को वास्तविक सत्ताधारी न कहकर हमें विधानाग को यह सत्ता देनी चाहिए।

### वैधानिक और यथार्थ प्रभुसत्ता

वस्तुतः यह प्रभेद भी सत्ताधारियों से संबंध रखता है। वैधानिक सत्ताधारी (de jure sovereign) उसे कहना चाहिए जिसकी सत्ता संविधान की दृष्टि से नियमित और न्यायपूर्ण हो। इसके विपरीत यदि उसकी सत्ता केवल शक्ति पर आधारित है तो उसे हम यथार्थ सत्ताधारी (de facto sovereign) कहेंगे, वैधानिक नहीं। एक ही सत्ताधारी वैधानिक और यथार्थ दोनों ही हो सकता है। एक दृष्टि से इंग्लैंड की रानी इसी प्रकार की सत्ताधारी है। कानून की दृष्टि से, जनता की इच्छा से, और यथार्थ में वह अपने देश की रानी है। इसके विपरीत, एक राज्य के दो सत्ताधारी हो सकते हैं : एक वैधानिक और दूसरा यथार्थ। उदाहरण के लिए, जब चीन में चांग-काई शेक और माऊ-सी तुंग के पक्षों में संघर्ष हो रहा था और चांग-काई शेक के दल की हार पर हार होती जा रही थी, यहाँ तक कि उसे चीन से भागना पड़ा, उस समय यह कहा जा सकता है कि चीन के दो सत्ताधारी थे - एक चीन राज्य की संविधानी और नियमित चांग-काई शेक की सरकार और दूसरी माऊ-सी तुंग की यथार्थ सरकार।

यथार्थ सत्ताधारी को जनता द्वारा मान्यता मिल जाने पर उसे वैधानिक पद प्राप्त हो जाता है। चीन में जब माऊ-सी तुंग की सरकार हट हो गयी तो राने राने उसे वैधानिक सत्ताधारी मान लिया गया। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि वैधानिक सत्ता और यथार्थ सत्ता अधिक समय तक एक दूसरे से पृथक् नहीं रह सकती। जनता की स्वीकृति मिलने पर यथार्थ सत्ता वैधानिक सत्ता का रूप ले लेती है, और जनता द्वारा मान्यता न दिए जाने पर वह पलट जाती है और नष्ट हो जाती है। इस प्रकार जनता द्वारा मान्यता मिलने पर अथवा अधिक समय तक स्थिर रहने पर यथार्थ सत्ता को वैधानिक पद प्राप्त हो जाता है। एक राज्य में इस प्रकार की दो सत्ताओं का होना सभी सम्भव है जब गृह-युद्ध की स्थिति हो अथवा अन्य किसी कारण से देश में अस्थिरता फैली हुई हो। किंतु समय के साथ ये दोनों सत्ताएँ मिलकर एक हो जाती हैं।

## कानूनी, राजनीतिक और लोक-प्रभुसत्ता

प्रभुसत्ता के बारे में राजनीतिक विचारकों के विभिन्न मत हैं। कुछ लोग प्रभुसत्ता के कानूनी रूप को ही महत्त्व देते हैं और कहते हैं कि किसी राज्य के अन्दर कानून बनाने और आजा जारी करने का जिसको अंतिम और सर्वोच्च अधिकार हो, वही कानूनी प्रभुसत्ताधारी है। उपरोक्त मत के अनुयायियों में बोर्दा, हॉन्स, वेंथम, आस्टिन, हॉलैंड आदि प्रमुख विद्वान् हैं। इनके मतानुसार प्रभुसत्ता एक निश्चित और प्रत्यक्ष व्यक्ति अथवा व्यक्ति-समूह में निहित होनी चाहिए और राज्य में जिस व्यक्ति अथवा व्यक्ति-समूह को कानून बनाने और सर्वोपरि एवं सर्वमान्य आदेश देने का अधिकार हो, उसी को कानून की दृष्टि में प्रभुसत्ताधारी कहा जाएगा।

कुछ विद्वानों का मत है कि कानूनी प्रभुसत्ताधारी मनमानी नहीं कर सकता, अतः उसे सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न सत्ताधारी कहना उचित नहीं है। बड़े से-बड़े निरंकुश तानाशाह भी वस्तुतः अनेक बातों को ध्यान में रखकर चलते हैं। उदाहरणार्थ, राजा रणजीतसिंह चाहे कितने ही शक्तिशाली रहे हों, किंतु वे भी देश में प्रचलित लोक-प्रथाओं और परम्परागत कानूनों की उपेक्षा नहीं कर सकते थे। इसी प्रकार अन्य सम्यं सरकारों को भी लोकमत का आदर करना पड़ता है। इन्हीं बातों को ध्यान में रखते हुए, हामसी ने कहा है कि कभी-कभी द्वारा मान्य प्रभुसत्ताधारी के अतिरिक्त राज्य में एक अन्य प्रभुसत्ताधारी भी होता है जिसके आगे कानूनी प्रभुसत्ताधारी की भी सिर झुकाना पड़ता है<sup>1</sup>। इसे उसने राजनीतिक प्रभुसत्ताधारी की सजा दी है। उनके मतानुसार राजनीतिक प्रभुसत्ताधारी हमेशा निश्चित और सुविख्यात नहीं होता। कहीं पर वह एक मंत्री हो सकता है, कहीं पर एक रानी, कहीं पर सेनापति और कहीं पर मतदाता। कहने का अभिप्राय यह है कि विभिन्न राज्यों में जना प्रकार के प्रभाव काम करते हैं और बिना चप्टसाध्य शोध के इनका पता नहीं लगाया जा सकता। इसीलिए गिलक्राइस्ट कहते हैं कि राजनीतिक प्रभुसत्ताधारी वस्तुतः प्रभावों की एक सूची के रूप में प्रस्तुत हो जाता है। इसी प्रकार, लीवीक कहता है कि राजनीतिक प्रभुसत्ता की जितनी खोज की जाए उतनी ही वह दूर भागती दिखायी देती है<sup>2</sup>।

इनके अतिरिक्त कुछ ऐसे विद्वान् हैं जो कानूनी और राजनीतिक प्रभुसत्ताधारियों की खोज को व्यर्थ समझते हैं। उनके मतानुसार, सच्ची प्रभुसत्ता सदैव जनता में निहित होती है और वह जब भी चाहे, स्थापित सरकार को उलट कर

1 Dicey, *The Law of the Constitution*, सन्दर्भ, पृष्ठ 66.

2 उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 61.

एक नई राज्य-व्यवस्था बना सकती है। अतएव, इसे लोक-प्रभुसत्ता भी कहते हैं। सर्वप्रथम यह विचार उत्तर-मध्यकालीन लेखकों ने प्रस्तुत किया, किंतु इसका प्रमुख आधुनिक प्रतिपादक रूसो था, और अब तो यह लोकतन्त्र का एक मूल सिद्धांत बन गया है। लोकतन्त्रीय राज्यों में, प्रभुसत्ता अन्ततः जनता में निहित होती है और जनता को ही सर्वोपरि माना जाता है। भारतीय संविधान-परिपद ने भी इसी प्रकार का एक प्रस्ताव पारित कर लोक-प्रभुसत्ता की घोषणा की थी।

एक उदाहरण से इन दृष्टिकोणों की भिन्नता स्पष्ट हो जाएगी। यदि यह पूछा जाय कि भारत में प्रभुसत्ताधारी कौन है, तो प्रथम मत के अनुयायी उत्तर देंगे कि भारतीय संसद सहित राष्ट्रपति। किंतु द्वितीय विचारों के मानने वाले अनेक प्रभावों की चर्चा करेंगे, वे उन दलों, वर्गों और व्यक्तियों का नाम लेंगे जो मजिस्ट्रेट और सत्तारूढ़ दल कांग्रेस पर अपना दबाव डालकर काम निका-सते हैं। स्पष्ट है कि बिना अच्छी तरह शोध किए इन प्रभावों का विवेचन नहीं किया जा सकता। यदि इसी प्रश्न को तृतीय दृष्टिकोण वाले विचारकों से पूछा जाए तो वे 'लोकमत' अथवा 'निर्वाचक-मंडल' को लोकप्रिय प्रभुसत्ताधारी बता-एंगे। इस विवेचन से यह स्पष्ट हो गया होगा कि प्रभेद दृष्टिकोणों की भिन्नता पर निर्भर है, तथापि प्रथम और अंतिम मत को स्वीकार करने वाले विचारक प्रायः प्रभुसत्ता की एकता और अखण्डता को स्वीकार करते हैं।

उपर्युक्त कठिनाइयों को ध्यान में रखते हुए, चिपमैन ने इस परिणाम पर पहुँचे कि समाज के वास्तविक शासकों का पता लगाना लगभग असम्भव है। इस-लिए कई विद्वान कहते हैं कि हमें प्रभुसत्ता के निहित स्थान की खोज नहीं करना चाहिए। लीकीक के अनुसार जैसे ही हम वैधानिक प्रभुसत्ता की निश्चित परिधि से बाहर निकलते हैं सभी कुछ अस्पष्ट और अनिश्चित हो जाता है<sup>1</sup>। तथापि एक बात स्पष्ट है कि लोकमत, सामान्य इच्छा, निर्वाचक-मंडल आदि निश्चया-त्मक रूप से कानूनी प्रभुसत्ता पर प्रभाव डालते हैं और यह भी निर्विवाद है कि राजनीतिक प्रभुसत्ता का संगठन ही कानूनी प्रभुसत्ता को जन्म देता है। गिलक्राइस्ट के मतानुसार यह राज्य की प्रभुसत्ता के दो विभिन्न पहलू हैं जो निरंतर एक-दूसरे को प्रभावित करते रहते हैं। प्रत्यक्ष लोकतन्त्र में वे एक ही होते हैं, अतएव संघर्ष का प्रश्न नहीं उठता। किंतु प्रतिनिधिक लोकतन्त्र में इन दोनों के पारस्परिक संबंध का प्रश्न महत्वपूर्ण हो जाता है<sup>2</sup>। आवश्यकता इस बात की है कि इनके सर्वार्थों को समुचित रूप प्रदान किया जाय। संक्षेप में हम कह सकते

1 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 61.

2 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 96.



हैं कि कानूनी प्रभुसत्ता को राजनीतिक प्रभुसत्ता को इच्छा को कार्यरूप देते रहना चाहिए। सरल भाषा में इसका अभिप्राय यह हुआ कि राज्य के कानून और कार्य लोकमत के अनुरूप होने चाहिए।

लोक प्रभुसत्ता के सिद्धांत के अनुसार अन्ततः प्रभुसत्ता जनता में निहित होती है। इस सिद्धांत का प्रतिपादन मध्यकालीन युग में मारसीलियो और विलियम आदि ने किया था। आधुनिक यूरोप में इस मत का समर्थन करने वालों में जाल्थ्यूशियस और रूसो का नाम प्रमुख रूप में आता है। रूसो ने इस सिद्धांत की घोषणा की और उसे अपने राज्य-दर्शन का आधार स्तम्भ बनाया। तभी से इसे लोकतंत्र का सार माना जाता है। तथापि इसकी परिभाषा देना अथवा व्याख्या करना सरल नहीं है। प्रश्न यह उठता है कि 'जनता' शब्द से हमारा अभिप्राय क्या है? क्या हमारा आशय समस्त असंगठित जनसमुदाय से है, अथवा केवल मतदाताओं से। गान्धे के मतानुसार असंगठित लोकमत, जब तक कानूनी रूप में ले, प्रभुसत्ताघारी नहीं बन सकता<sup>1</sup>। अतएव इसका अर्थ केवल यह हुआ कि अन्ततः जनता को बग़ावत का भण्डा उठाकर शासन को उलट देने का अधिकार है और कोई शासन इस सम्झौता को नहीं भुला सकता। कुछ लेखकों के अनुसार, वर्तमान लोकतंत्रीय युग में राजनीतिक प्रभुसत्ता और लोकप्रिय प्रभुसत्ता का भेद लगभग समाप्त हो गया है। किंतु विलियम इस्ट के मतानुसार, इस भ्रम का एक व्यावहारिक महत्व है, अर्थात् 'शासन पर लोक-नियंत्रण'।

### 3. प्रभुसत्ता संबंधी विभिन्न दृष्टिकोण

प्रभुसत्ता के सिद्धांत के विषय में अनेक दृष्टिकोण और मत प्रचलित हो गए हैं। इनमें प्रमुख हैं कानूनी दृष्टिकोण, ऐतिहासिक दृष्टिकोण, दार्शनिक दृष्टिकोण, और फलमूलक दृष्टिकोण। नीचे हम इन पर विस्तारपूर्वक विचार करेंगे।

#### कानूनी दृष्टिकोण

विधिशास्त्रियों का कथन है कि प्रभुसत्ता निश्चित, स्पष्ट और ज्ञातव्य होनी चाहिए, अर्थात् हमें यह ज्ञात होना चाहिए कि राज्य में सर्वोच्च सत्ता कौन सी है जिससे हम अपील कर सकते हैं। इस विचारधारा को सर्वप्रथम बोर्दा ने प्रस्तुत किया। तत्पश्चात् हॉब्स, वॉयस, वास्टिन और हॉचेंड इसके प्रमुख प्रतिपादक हुए। ब्राइट के कथनानुसार, इस दृष्टिकोण के विकास में चार तथ्यों ने सहायता की। प्रथम, यूरोप में पवित्र रोमन साम्राज्य की शक्ति के समाप्त हो

जाने से, सम्राट केवल एक जर्मन राजा के रूप में रह गया। दूसरे, पोप ने अपनी सर्वव्यापी सत्ता खो दी और उसके स्थान पर वह एक सम्प्रदाय विशेष का धार्मिक गुरु बनकर रह गया। तीसरे, समाज का सामंतवादी ढांचा क्षिन्न-भिन्न हो गया और उसके स्थान पर राजाओं की शक्ति बढ़ी। चौथे, शोष की प्रवृत्ति बढ़ी जिसके कारण पुरानी धारणाओं को रद्द कर दिया गया।

**बोर्दा का मत—**बोर्दा ने प्रभुसत्ता की परिभाषा देते हुए कहा है कि यह नागरिकों और प्रजा पर लागू होने वाली ऐसी सर्वोच्च शक्ति है जो कानून का बंधन स्वीकार नहीं करती<sup>1</sup>। उपरोक्त परिभाषा से यह स्पष्ट है कि यद्यपि बोर्दा प्रभुसत्ता को अनियंत्रित, स्थायी और अविभाज्य मानता है तथापि वह प्रकृति के नियम, देवी नियम और अंतर्राष्ट्रीय विधि को मान्यता देता है और उसके मतानुसार प्रभुसत्ता को इनका समुचित आदर करना चाहिए। यही नहीं, उसका मत है कि प्रत्येक राज्य में कुछ ऐसे बुनियादी सविधानी कानून होते हैं, जिनकी प्रभुसत्ता उपेक्षा नहीं कर सकती। इस प्रकार बोर्दा जहाँ एक ओर प्रभुसत्ता को सर्वोच्च और कानून से अनियंत्रित बताता है, वहाँ दूसरी ओर अनेक नैतिक और यथार्थ बंधनों की ओर हमारा ध्यान आकषिप्त करता है। उसके विचारों में एक चोटि यह है कि नैतिक बंधनों के अतिरिक्त वह 'बुनियादी सविधानी कानूनों' का विवेचन करते हुए कहता है कि प्रभुसत्ता उनका उत्सर्जन नहीं कर सकती। लार्ड के अनुसार, बोर्दा यह स्पष्ट कर देना चाहता था कि विधि-निर्माण के क्षेत्र में भी यद्यपि राज्य को अनियंत्रित शक्ति प्राप्त है तथापि व्यावहारिक राजनीति में अनेक ऐसी बातें हैं जिनका प्रभुसत्ता को आदर करना पड़ता है। अतएव, राज्य अनेक ऐसी बातों को, जिन्हें वह कानूनी दृष्टि से कर सकता है, वास्तव में करना नहीं चाहेगा।

**हॉग्स का मत—**हॉग्स की दृष्टि से हॉग्स का मत पूर्ण है। उसके मतानुसार जब व्यक्ति सविदा बनाकर राज्य की स्थापना करते हैं, उस समय सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न सत्ताधारी व्यक्ति अथवा व्यक्ति-समूह किसी शर्त अथवा बंधन को स्वीकार नहीं करता। अतएव उसकी सत्ता अनियंत्रित और उत्तरदायित्वहीन होती है। वह किसी कानून की मर्यादा स्वीकार नहीं करता और इनमें मानवीय, देवी और प्रकृति के कानून भी आ जाते हैं। वस्तुतः सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न सत्ताधारी स्वयं इन सभी कानूनों की व्याख्या करने वाली एवमात्र अधिष्ठित सत्ता है। उस के मतानुसार सविधान बनाते समय यद्यपि यह स्वीकार कर लेते हैं कि सम्पूर्ण-प्रभुत्व-सम्पन्न सत्ताधारी जो भी कार्य करेगा, उन्हें वे स्वयं अपना किया हुआ

1 इसकी व्याख्या के लिए देखिए J. W. Allen, *A History of Political Thought in the Sixteenth Century*, लन्दन, 1961, पृष्ठ 410-425.

कार्य मानेंगे। अतएव यह स्पष्ट है कि तर्क की दृष्टि से सत्ताधारी सभी व्यक्तियों के साथ अन्याय नहीं कर सकता। प्रभुसत्ता के लक्षणों में हाब्स ने निश्चितता, उत्तरदायित्वहीनता, अनियंत्रितता, अविभाज्यता, अदेयता, स्थायित्व, सर्वव्यापकता, और असीमता का उल्लेख किया है<sup>1</sup>। यही नहीं, उसके मतानुसार, क्योंकि सत्ताधारी स्वयं कानून बनाता है, वह कानूनों के अंतर्गत नहीं होता और न वह कानूनों के बंधनों को स्वीकार करता है। इस प्रकार, हाब्स के मतानुसार, प्रभुसत्ता कानूनी, राजनीतिक और नैतिक रूप में भी अनियंत्रित होती है। यही नहीं, हाब्स का कहना है कि प्रभुसत्ताधारी वर्ग का भी प्रमुख होता है अर्थात् धर्म के क्षेत्र में भी वह सर्वोपरि है। इससे भी आगे बढ़कर, हाब्स कहता है कि राज्य में जितने भी समूह अथवा समुदाय हैं वे प्रभुसत्ताधारी की कृपा पर निर्भर हैं और उसकी अनुमति पर उनका अस्तित्व निर्भर है। इसी प्रकार, उसका कहना है कि प्रभुसत्ताधारी को यह अधिकार है कि वह मनुष्यों के ऐसे विचारों और विश्वासों पर रोक लगा दे जो उसकी सत्ता के समुचित प्रयोग में बाधक हो सकते हैं। यही नहीं, हाब्स अंतर्राष्ट्रीय कानूनों की मर्यादाओं को भी स्वीकार नहीं करता। उसके अनुसार अंतर्राष्ट्रीय क्षेत्र में राज्य पूर्णतः स्वतंत्र है और उस पर किसी प्रकार के अक्रुश नहीं लगाए जा सकते। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि हाब्स उन समस्त बंधनों को अस्वीकृत कर देता है जिन्हें बोर्डो ने प्रभुसत्ता पर बना रहने दिया था और उसे सभी दृष्टि से अनियंत्रित बना देता है।

**जॉन आस्टिन का मत—**प्रभुसत्ता की कानूनी व्याख्या करने वालों में आस्टिन (1790-1859) का नाम प्रमुख रूप से आता है। प्रभुसत्ता के सिद्धांत की व्याख्या करते समय उसने कानून की एक परिभाषा दी है और उसे उच्चाधिकारी द्वारा व्यक्तियों को दिया हुआ आदेश बताया है। उसके अनुसार, यदि कोई ऐसा निश्चित सर्वोपरि व्यक्ति (अथवा व्यक्ति-समूह) हो जो स्वयं अन्य किसी सर्वोपरि व्यक्ति (अथवा व्यक्ति-समूह) की आज्ञा मानने का आरो न हो बिना जिसकी आज्ञा का पालन साधारणतः उस समाज के अधिकांश व्यक्ति आदतन करते हो, तो ऐसा व्यक्ति (अथवा व्यक्ति-समूह) उस समाज का सम्पूर्ण-प्रभुत्व-सम्पन्न सत्ताधारी है और वह समाज राजनीतिक एवं स्वाधीन है। इस परिभाषा के अनुसार, प्रत्येक स्वतंत्र राजनीतिक समाज में सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न व्यक्ति अथवा व्यक्ति-समूह होते हैं, जो नागरिकों को आज्ञापालन के लिए बाध्य कर सकते हैं। उसका मत है कि राज्य में सम्पूर्ण-प्रभुत्व-सम्पन्न सत्ता निश्चित मानवीय हानियों में होनी चाहिए अर्थात् वह किसी व्यक्ति अथवा व्यक्ति-समूह में

<sup>1</sup> देखिए हाब्स का "लैबियावन", पृष्ठ 90-96.

निहित होनी चाहिए। यही नहीं, यह सत्ता असीमित होती है। इसके ऊपर कोई कानूनी बंधन नहीं होते। इसका एक सक्षण यह है कि जनसाधारण इसकी आज्ञा-पालन के अम्यस्त हो। उसके अनुसार, प्रभुसत्ता को विभाजित नहीं किया जा सकता। ऐसी सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न सत्ता जो आदेश देती है वे 'कानून' कहलाते हैं, और उसकी अनुमति के बिना कोई कानून लागू नहीं हो सकते।

आस्टिन के इस मत की हेनरी मेन, सिजविक, ब्राइस आदि लेखकों ने कड़ी आलोचना की है। प्रथम, ब्राइस के अनुसार आस्टिन का सिद्धांत तथ्यों के प्रति-कूल है। वह केवल आधुनिक राज्यों पर लागू हो सकता है और वह भी ऐसे राज्यों पर जहाँ या तो राजा अथवा विधानाग को असीमित अधिकार प्राप्त हो। इन अपवादों को छोड़कर, अन्य देशों में उसके विचार लागू नहीं होते। उदाहरण के लिए, जिन देशों के संविधान अनम्य (rigid) हैं वहाँ किसी ऐसे व्यक्ति या व्यक्ति समूह को खोज निकालना जिसकी आज्ञा सर्वमान्य हो, अत्यंत कठिन है। इसी प्रकार, मुस्लिम राज्यों में एक निरंकुश सुल्तान भी शरियत के नियमों की उपेक्षा नहीं कर सकता। दूसरे, सर हेनरी मेन के अनुसार आस्टिन की उप-सूक्त परिभाषा अविकसित राज्यों पर लागू नहीं होती। क्योंकि ऐसे समाजों में कानून परम्परागत प्रथाओं के रूप में अथवा उन पर आधारित होते हैं। अतः-एव यदि आस्टिन के मत को माना जाए तो इन अविकसित राज्यों में कोई प्रभु-सत्ताधारी व्यक्ति नहीं होता। राणा रणजीतसिंह का उदाहरण देते हुए, मेन ने कहा कि यद्यपि वह एक अत्यंत निरंकुश शासक था तथापि समाज की प्रथाओं का उसे भी आदर करना पड़ता था। वह उनको बदल नहीं सकता था। तीसरे, आस्टिन का विचार सभ-सरकारों पर भी नहीं पड़ता, क्योंकि इनमें कोई अवि-भाग्य प्रभुसत्ता नहीं होती। सभ-सरकार की विशेषता ही यह है कि उसमें दो समान्तर सरकारें होती हैं, एक केंद्र में और दूसरी प्रदेशों में। इन सरकारों के अधिकार निश्चित होते हैं और वे अपने-अपने क्षेत्र में स्वतंत्र होती हैं, अर्थात् इस प्रकार के राज्य में कोई सामान्य अनियमित प्रभुसत्ता नहीं होती। संयुक्त राज्य (अमेरिका) का उदाहरण लेते हुए टीकाकारों ने कहा है कि वहाँ प्रभुसत्ता उस व्यक्ति-समूह में सन्निहित है जो संविधान में परिवर्तन कर सकता है। किंतु संविधान में संशोधन करने वाली यह मशीनरी बहुत अधिक जटिल है। यही नहीं, यह मशीनरी प्रायः सुप्तावस्था में रहती है। चौथे, प्रभुसत्ता का विश्लेषण करते हुए आस्टिन की परिभाषा गहराई तक नहीं जाती। वह कानूनी प्रभुसत्ता पर आकर रुक जाती है और यह नहीं दत्त पाती कि इस कानूनी प्रभुसत्ता के पीछे भी कुछ ऐसे राजनीतिक प्रभाव हैं जिनने आगे इस कानूनी सत्ता को सिर नुकाना पड़ता है। पाँचवें, आस्टिन की परिभाषा लोकतंत्र की भावना के प्रति-

बूझ है और प्रभुसत्ता के दार्शनिक पक्ष की भी उपस्था करती है जिसके अनुसार प्रभुसत्ता अन्ततः जनता में निहित होती है। इसी और ग्रीन के अनुसार राजा की सामान्य इच्छा ही समाज में सर्वोपरि है और इसका लोकहित में प्रयोग होना चाहिए।

उपयुक्त बातों को ध्यान में रखते हुए हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि आस्टिन की प्रभुसत्ता की परिभाषा समतोपजनक नहीं है। जैसा कि मन ने कहा है कि ऐसी प्रभुसत्ता का उदाहरण केवल ऐसा निरंकुश शासक हो सकता है जिसके मस्तिष्क में कुछ खराबी भा गई है। वस्तुतः आस्टिन प्रभुसत्ता व कानूनी पक्ष को अत्यधिक महत्व देता है। इसी प्रकार, कानून की परिभाषा देने समय वह भूल जाता है कि प्रत्येक कानून आदश के रूप में नहीं होता। अनेक कानून केवल अनुज्ञात्मक (permissive) होते हैं और नागरिक उनके अनुसार कार्य करने अथवा न करने के लिए पूर्णतः स्वतन्त्र होते हैं। यही नहीं कुछ कानून केवल प्रतिज्ञाभाषा से संबंधित होते हैं और उन्हें किसी युक्ति-संगत दृष्टि से आदश नहीं कहा जा सकता। वस्तुतः अब कानून को आदर्शात्मक नहीं माना जाता, उस लोकहित का एक साधन माना जाता है। उक्त दोषों के होते हुए भी यह स्वीकार करना पड़ेगा कि आस्टिन की कानूनी धारणा स्पष्ट और तर्कसंगत है।

### ऐतिहासिक दृष्टिकोण

प्रभुसत्ता की यह धारणा केवल व्यावहारिक अथवा ऐतिहासिक पहलू पर ध्यान देती है, प्रभुसत्ता की स्थिति पर नहीं। इस दृष्टिकोण के प्रतिपादकों में अरारू लाक, मोटेस्म्यु ब्लैकस्टन, सावीनी (1779-1861), पोलेक आदि लेखक हैं। लाक के अनुसार यद्यपि राज्य में केवल एक सर्वोपरि शक्ति होती है अर्थात् विधानाग, और शासन के अन्य सभी अंग इसका अधीन होते हैं, तथापि यह विधानाग स्वतः भी कुछ उद्देश्यों की प्राप्ति के हेतु स्थापित होता है। अंतिम रूप में सर्वोपरि शक्ति जनता में निहित होती है जो आवश्यकतानुसार व्यवस्था का बदल सकती है या हटा सकती है। जब भी जनता यह देखे कि विधानाग उसकी सामान्य हित पर समुचित ध्यान नहीं दे रहा और अपन उन्नत रक्षामित्या की अवहेलना कर रहा है, तो वह निरसकोच उस हटाकर एक नया विधानाग बना सकती है। लाक धनकर लाक ने कहा है कि ऐसे राज्यों में जहाँ विधानाग हमेशा सगठित नहीं रहता और जहाँ नागरिकों के अधिकार एक व्यक्ति को मिले हुए हो जिसका विधि-निर्माण में भी हाथ हो, तो एक व्यक्ति को एक अर्थ में हम सर्वोपरि शक्ति कह सकते हैं।

एक प्रकार लाक तीन प्रकार की सर्वोच्च शक्तियाँ भी वर्णित करता है<sup>1</sup> :

<sup>1</sup> द्रिग पी. जेन द्वारा सम्पादित लाक का ग्रन्थ, पृष्ठ 77-78

जनता की सर्वोच्च शक्ति जो अन्ततः सर्वोपरि है ; विधानाग की सर्वोपरि कानूनी शक्ति ; और कार्याग की सर्वोपरि शक्ति । लॉक ने इनके आपसो सघर्ष की कोई स्पष्ट व्याख्या नहीं की । इसी प्रकार मोटेस्कु, ब्लैकस्टन आदि के विचारों में हम प्रभुसत्ता की विभाजित पाते हैं , इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि इन विद्वानों ने वस्तु-स्थिति को जैसा देखा और समझा, उसका यथावत् वर्णन कर दिया । उन्होंने अपने विचारों को तर्जमगत् बनाने का कोई प्रयत्न नहीं किया । इस दृष्टिकोण के मानने वाले विद्वान प्रायः मिश्रित सरकार का समर्थन करते हैं । मोटेस्कु का शक्ति-पृथक्ता का सिद्धांत विख्यात है । ये विचारक नागरिकों की व्यावहारिक आवश्यकताओं पर अधिक ध्यान देते थे । उनका ख्याल था कि व्यक्तिगत स्वतन्त्रता और सामान्य हित की रक्षा किसी भी राज्य के लिए अत्यन्त महत्वपूर्ण बातें हैं । प्रभुसत्ता के रूप, और स्थिति जैसे प्रश्नों पर उन्होंने विधिवत् विचार नहीं किया ।

शासनिक दृष्टिकोण—इस दृष्टिकोण को अपनाने वाले विद्वानों ने नैतिक और ऐतिहासिक विचारों का समन्वय करते हुए गहराई तक पहुँचने का प्रयास किया है और राज्य की एकता को रखते हुए अपने सिद्धांत का प्रतिपादन किया है । संक्षेप में, इन विद्वानों के अनुसार जनता ही वस्तुतः सम्पूर्ण-प्रभुत्व-सम्पन्न है । यह विचार बहुत प्राचीन है । यूनान और रोम में भी इस प्रकार के विचार प्रचलित थे । उत्तर-मध्यकाल में चर्च और राज्यद्वयो ने ही इस विचार को एक-दूसरे को नीचा दिखाने के लिए प्रयुक्त किया । सोलहवीं शताब्दी से लेकर अब तक इस विचारधारा का प्रयोग विभिन्न रूपों में हुआ है । कई बार प्रस्तुत व्यवस्था के सरक्षण के लिए व्यक्तिवादियों द्वारा और समष्टिवादियों ने इसका उपयोग किया । इस दृष्टिकोण के अनुसार राज्य एक है और उसे सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न होना चाहिए । जनता की इच्छा भी एक है और वह सर्वोपरि मानी जानी चाहिए । जहाँ तक शासक का प्रश्न है वह केवल राज्य का एक अंग-एक हिस्सा है । वह देवी अधिकार-प्राप्त नहीं है । वस्तुतः यदि किसी को देवी अधिकार प्राप्त हैं तो जनता को । इस विचारधारा की झलक हमें लॉक में भी मिल जाती है, जो जनता की सर्वोच्च शक्ति की चर्चा करता है , स्वयंसेवक, पूर्ण विकास करने और अन्य आदर्शवादी लोगों को न किया । उसी के अनुसार, जनता की सामान्य इच्छा ही सम्पूर्ण-प्रभुत्व-सम्पन्न होती है । उसके अनुसार प्रत्येक व्यक्ति की दो इच्छाएँ होती हैं . एक तो व्यक्तिगत या विशिष्ट इच्छा जिससे प्रेरित होकर वह अपनी व्यक्तिगत इच्छाओं, अभिलाषाओं, कामनाओं, आदि का ध्यान रखते हुए अथवा किसी सकुचित समूह के हित में कार्य करता है और दूसरी, एक सामान्य इच्छा जिससे प्रेरित होने पर वह समष्टि के हित की ओर

की भावना से प्रेरित होकर विचार करते हैं, तो वे जिस निष्कर्ष पर पहुँचेंगे वह 'सामान्य इच्छा' होगी। रूसो का यह भी कथन है कि सामान्य इच्छा व्यक्ति-विशेष के सबध में विचार नहीं करती और वह सभी पर समान रूप से लागू होती है।

वस्तु-जगत् में एक अनिश्चित सकल्पना से काम चलाना अत्यंत कठिन है। अतः रूसो कहता है कि व्यावहारिक रूप में अर्थात् काम चलाने के लिए हम बहुमत को 'सामान्य इच्छा' मान सकते हैं। इस सबध में उसकी मुक्ति यह है कि कुछ व्यक्तियों का विशिष्ट इच्छा से प्रेरित होना सम्भव है, तथापि इस प्रकार के व्यक्ति प्रश्न के दोनों पक्षों की ओर लगभग बराबर सख्या में होंगे। परिणाम-स्वरूप, उनके विशिष्ट दृष्टिकोण और विशिष्ट इच्छाएँ एक दूसरे को काट देती हैं और व्यक्ति हित के विचार से अछूते रह जाने वाले व्यक्तियों की इच्छा ही 'सामान्य इच्छा' होती है। रूसो यह स्वीकार करता है कि सैद्धांतिक रूप में यह समाधान पूर्णतः सगत नहीं है। वह इस बात की सम्भावना को भी अस्वीकार नहीं करता कि बहुमत स्वार्थ से प्रेरित होकर अथवा अज्ञान वशीभूत होकर, ऐसे निर्णय करे जो वस्तुतः सामान्य इच्छा के प्रतीक नहीं हो सकते। किंतु उसके पास इस कठिनाई से बचने का अन्य व्यावहारिक हल नहीं है और वह यह कह-कर अपने को सन्तुष्ट कर लेता है कि यद्यपि किसी समय, सामान्य इच्छा क्या थी और क्या नहीं थी, इसका निर्णय कुछ समय बीत जाने के पश्चात् ही हो सकता है जब हम निरपेक्ष भाव से शांतिपूर्वक इस बात पर विचार कर सकते हैं कि हमने जिस निर्णय को 'सामान्य इच्छा' के अनुरूप समझा था वह वस्तुतः ऐसा था भी या नहीं। स्पष्टतः रूसो की 'सामान्य इच्छा' की धारणा अमूर्त और अस्पष्ट है। दार्शनिक दृष्टिकोण से वह भले ही पूर्ण और सतोपजनक लगे किंतु व्यावहारिक रूप में उसके अनुसार काम करने में अनेक कठिनाइयाँ उपस्थित हो सकती हैं।

**आलोचना—**सामान्य इच्छा की इस सकल्पना का उपयोग केवल ऐसे छोटे राज्यों में ही सम्भव है जहाँ प्रत्यक्ष लोकतंत्रीय शासन प्रचलित हो, क्योंकि रूसो का यह सिद्धिस्त सत है कि एक व्यक्ति ही इच्छा का प्रतिनिधित्व कोई अन्य व्यक्ति नहीं कर सकता। अतः 'सामान्य इच्छा' जानने के लिए यह अनिवार्य है कि समस्त नागरिक एक साथ एकत्रित होकर इस सबध में अपने मत व्यक्त करें। स्पष्ट है कि इस प्रकार की सकल्पना आधुनिक राज्यों के उपयुक्त नहीं है क्योंकि लगभग सभी आधुनिक राज्यों में परोक्ष अथवा प्रतिनिधि लोकतंत्र प्रचलित है। दूसरे, रूसो की सकल्पना स्पष्ट और अमूर्त है जिसका व्यावहारिक रूप में प्रयोग करना अत्यंत बर्था है। तीसरे, रूसो ने अनुसार सामान्य इच्छा कभी

#### 4 प्रभुसत्ता का बहुलवादी सिद्धांत

प्रभुसत्ता के कानूनी और दार्शनिक दृष्टिकोण उसके एकात्मक रूप में आस्था रखते हैं और वे प्रभुसत्ता को अनियंत्रित, अदेय और अविभाज्य बताते हैं। किंतु पिछले दिनों इस मत को कड़ी आलोचना की गयी। अनेक विचारकों का कहना है कि अनियंत्रित और अविभाज्य प्रभुसत्ता कहीं देखने को नहीं मिलती। वस्तु-स्थिति यह है कि राज्य में शक्ति के केंद्र एक नहीं अनेक होते हैं, यद्यपि राज्य उनमें प्रमुख एवं सर्वोपरि है। इस विचार के मानने वाले लेखकों को बहुलवादी (Pluralists) कहा जाता है। इस विचारधारा के अंतर्गत अनेक लेखक आ जाते हैं जिन्होंने राज्य के एकात्मक प्रभुसत्ता के सिद्धांत की विभिन्न दृष्टियों से कड़ी आलोचना की है। ये विचारक राज्य की शक्ति के स्वरूप के संबंध में एकमत नहीं हैं। इनमें से कुछ राज्य को अन्य समूहों और समुदायों के समक्ष रखना चाहते हैं और राज्य को सर्वोच्च मानने से भी इकार करते हैं। इनका कहना है कि संगठित समुदायों को भी प्रभुसत्ता का भागीदार मानना चाहिए। दूसरी ओर, बहुमत ऐसे विद्वानों का है जो राज्य की एकात्मक प्रभुसत्ता स्वीकार नहीं करते, किंतु उसे सर्वोपरि और सर्वोच्च मानने में उन्हें कोई आपत्ति नहीं है। इन लेखकों में से अधिकतर ऐसे हैं जिन्होंने व्यक्ति समूहों और समुदायों के अस्तित्व और महत्त्व पर विशेष बल दिया है।

इन विचारकों का कहना है कि प्रभुसत्ता का एकात्मक सिद्धांत व्यक्ति समूहों और समुदायों के लिए घातक सिद्ध हुआ है। इसके परिणामस्वरूप राज्य यह दावा करते हैं कि उन्हें समुदायों के ऊपर केवल नियंत्रण करने का ही अधिकार नहीं है, बल्कि उनके जीवन और मरण पर भी उनका अधिकार है। बहुलवादी विचारक उक्त विचारों का घोर विरोध करते हैं<sup>1</sup>। उनके अनुसार ये समुदाय स्वयं भी कम महत्वपूर्ण नहीं होते। वे यह मानते हैं कि जहाँ एक ओर राज्य की सदस्यता अनिवार्य होती है और नागरिकों को साधारणतः इस बात की स्वतंत्रता नहीं होती कि वे अपनी नागरिकता का परित्याग कर दें, वहाँ दूसरी ओर सामान्यतः व्यक्ति जब चाहे समुदायों की सदस्यता स्वीकार कर सकता है और इच्छा न रहने पर उनसे पृथक् हो सकता है। साथ ही, उनका कथन है कि राज्य इन समुदायों को जन्म नहीं देता। ये समुदाय मनुष्य की आवश्यकताओं,

1 देखिए Merriam and Barnes, *A History of Political Theories*, 1932, पृष्ठ 119, W. F. Coker, *Recent of Political Theories*, पृष्ठ 497-520, और Barker, *Political Thought in England*, पृष्ठ 43-44 एवं 175-183



उनकी इच्छाओं, और उद्देश्यों की पूर्ति के लिए जन्म लेते हैं। व्यक्ति उनका सदस्य इसलिए बन जाता है कि वे उसकी आवश्यकताओं अथवा उद्देश्यों की पूर्ति में सहायक होते हैं। उन्हें राज्य से अधिकार प्राप्त नहीं होते, उनकी शक्ति और अधिकार उनके सदस्यों के अनुराग पर निर्भर हैं। इन समुदायों को अपने सदस्यों पर नियंत्रण के कुछ अधिकार प्राप्त होते हैं। प्रायः इन समुदायों के अपने नियम होते हैं जिनका पालन करना इनके सदस्यों के लिए आवश्यक है। साधारणतः अनुशासन बनाए रखने के लिए, इन समुदायों को दंड देने का भी अधिकार होता है। नियमों का पालन न करने पर अथवा समुदाय के हित-विरोधी कार्य करने पर वह अपने सदस्य को समुदाय से पृथक् कर सकते हैं अथवा जुर्माना आदि कर सकते हैं। इस प्रकार यह स्पष्ट हो जाता है कि सीमित रूप में इन समुदायों का स्वरूप और उनकी शक्ति राज्य के ही अनुरूप है। वे राज्य के समान ही नियम बनाते हैं और उन्हें लागू करते हैं। यद्यपि राज्य के समान इनके पास सैन्य शक्ति एवं दमन-शक्ति नहीं होती, तथापि महत्त्व और उपयोगिता में वे राज्य से कम नहीं हैं। इतिहास इस बात का साक्षी है कि अनेक बार जब राज्य और कतिपय समुदायों में संघर्ष हुआ है, तो नागरिकों ने राज्य का विरोध कर समुदायों का साथ दिया है। उदाहरणार्थ, मध्यकालीन यूरोप में जब चर्च और साम्राज्य (अथवा राज्य) में संघर्ष हुए, तो अनेक लोगों ने राज्य का विरोध कर चर्च के पक्ष का समर्थन किया। इतिहास में ऐसे भी उदाहरण हैं जब व्यक्तिगतों ने अपने धर्म और चर्च की रक्षा के लिए अपने प्राणों की बाजी लगा दी है। इसी प्रकार ऐसे भी अनेक उदाहरण मिल जाएंगे जिसमें परिवार के सम्मान की रक्षा के लिए लोगों ने राज्य की उपेक्षा की है। इतिहास में ऐसे आंदोलनों का वर्णन भी है जो राज्य के विरोध में और उसकी शक्ति को सीमित करने के लिए किए गए हैं। समकालीन युग में भी अनेक बार मजदूरों, किसानों और अन्य व्यवसायियों ने अपने सघों का पक्ष लेकर राज्य का खुल्लमखुल्ला विरोध किया है। इन बातों को ध्यान में रखते हुए यह कहना कि राज्य ने समुदायों को जन्म दिया अथवा यह कि वे राज्य की कृपा पर निर्भर हैं या उनको नियंत्रित करने का राज्य को पूर्ण अधिकार है, वस्तुस्थिति के सर्वथा विरुद्ध होगा। लास्की, कोल, लिडसे, फिगिस, गियर्क, मेटलैंड, मैकीवर, फोलेट आदि विचारकों ने समुदायों के अस्तित्व, उनके महत्त्व और स्वतंत्र सत्ता को मानने पर बल दिया है। उनके कथनानुसार, ये समुदाय व्यक्तियों की स्वतंत्रता और उनके विकास में महत्त्वपूर्ण भाग लेते हैं। यदि राज्य व्यक्तियों के लिए आवश्यक है तो समुदाय भी उनके लिए कम आवश्यक नहीं है। ऐसी स्थिति में यह कहना कि केवल राज्य को प्रभुसत्ता प्राप्त है, वस्तुस्थिति के अनुकूल नहीं है। यदि राज्य में प्रभुसत्ता निहित

हैं तो संगठित समुदाय भी कुछ अंशों में प्रभुसत्ता के भागीदार हैं ।

राज्य के अनेक समुदायों के अस्तित्व का एक परिणाम यह होता है कि कभी-कभी ये समुदाय आपस में लड़ पड़ते हैं । वैसे भी इन समुदायों के पारस्परिक हित में विरोध हो सकता है । अतएव समस्या यह है कि उनके आपसी संघर्ष की रोकथाम कौन करे और ऐसा करने में क्या दृष्टिकोण रखा जाए ? स्पष्टतः यह कार्य एक सर्वमान्य, सार्वजनिक और राजनीतिक रूप में संगठित राज्य ही कर सकता है । समाज में ऐसा कोई अन्य समुदाय नहीं है जिसे यह भार सौंपा जा सके । प्रश्न यह उठता है कि क्या राज्य को इस विषय में अपनी मनमानी करने की छूट है ? एक लोकतंत्रीय शासन के अंतर्गत सभी सत्ताएँ उत्तरदायी होनी चाहिए, अतएव शासन के किसी अंग को मनमानी करने की छूट नहीं दी जा सकती । इसका आशय यह हुआ कि यदि राज्य को समुदायों पर नियंत्रण करने अथवा उनके हितों में समन्वय स्थापित करने का अधिकार दिया गया है, तो केवल इसी दृष्टिकोण से कि वह अपेक्षाकृत लोकहित के प्रसार का अत्युत्तम साधन है । अतएव उससे यह आशा करना असंगत न होगा कि समुदायों के प्रति अपने व्यवहार में वह हमेशा लोकहित की भावना को अपने सम्मुख रखे । कहने का अभिप्राय यह है कि राज्य और समुदाय, सभी लोकहित की भावना से प्रेरित होने चाहिए । यदि कोई समुदाय समाज-विरोधी कार्य करता है, तो राज्य को यह अधिकार होना चाहिए कि वह उसकी रोकथाम के लिए समुचित कदम उठाए ।

राज्य की सत्ता को इस प्रकार सीमित करने का परिणाम यह नहीं होगा कि राज्य निर्बल हो जाए अथवा महत्वहीन रह जाए । जैसा कि बार्कर ने स्पष्ट किया है, समुदायों के स्वतंत्र, अस्तित्व एवं सत्ता को स्वीकार कर लेने पर भी राज्य के समन्वय संबंधी कार्य उतने ही महत्वपूर्ण बने रहेंगे, उनमें कमी नहीं आएगी ।

## 5 प्रभुसत्ता के एकात्मक सिद्धांत की आलोचना

प्रभुसत्ता के कानूनी और दार्शनिक, दोनों ही दृष्टिकोण उसे एकात्मक मानते हैं और उसमें लक्षणों में एकता और अनियंत्रितता पर बल देते हैं । धार्मिक विचारकों ने इस मत की आलोचना की है । उनका कहना है कि व्यावहारिक जीवन में सरकार ही राज्य की प्रभुसत्ता का उपयोग करती है । अतः यह सिद्धांत निरुक्त सरकार का सिद्धांत बन जाता है । वैसे भी राज्य की प्रभुसत्ता को अनियंत्रित मान लेने में अनेक सुराईयाँ उत्पन्न होने की सम्भावना हैं । सर्वप्रथम, इससे राज्य में अशान्ति का महत्व नहीं रह जाता । राज्य चाहे तो उसे अधिकार दे और यदि न चाहे तो उससे अधिकारों को समाप्त करदे । समकालीन

विचारक राज्य को इस प्रकार के स्वच्छद अधिकार नहीं देना चाहते । उनके अनुसार प्रत्येक राज्य को अपने नागरिकों को मौलिक अधिकार देने चाहिए और उनके संरक्षण की उचित व्यवस्था होनी चाहिए । अब तो इस स्थिति से भी हम एक कदम आगे बढ़ चुके हैं और संयुक्त राष्ट्र सभ ने मानव अधिकारों की घोषणा की स्वीकार कर लिया है । उसके सभी सदस्य-राज्यों से यह आशा की जाती है कि वे अपने नागरिकों को इन मानव अधिकारों का उपभोग करने देंगे । दूसरे, इस सिद्धांत से यह ध्वनि निकलती है कि राज्य एक साध्य है और व्यक्ति उसके साधन । ऐसा विचार तानाशाही को प्रोत्साहन देता है और लोकतन्त्रवाद की जड़ें खोखली करता है । सैनिकवाद और फासिस्ट विचारधारा वाले देशों में ऐसा ही माना जाता है जिसके दुष्परिणामों को हम द्वितीय विश्व युद्ध के रूप में भुगत चुके हैं । तीसरे, यह सिद्धांत समुदायों की उपेक्षा करता है । इसके अनुसार राज्य उन्हें दबा सकता है और गैरकानूनी भी घोषित कर सकता है । जैसा कि हम ऊपर कह आए हैं, यह लोकहित के विरुद्ध होगा । जब तक समुदाय व्यक्तियों के उद्देश्यों की पूर्ति में सहायक हो और लोकहित के विरोधी न हो, उन्हें पूरी स्वतन्त्रता देना राज्य का कर्तव्य होना चाहिए । चौथे, इस विचारधारा के मानने वाले लोग प्रभुसत्ता को कानून से परे बताते हैं, अर्थात्, कानूनी रूप में वह अनियंत्रित होती है और सविधान अथवा कानून के द्वारा उसे सीमित नहीं किया जा सकता । उपर्युक्त धारणा आधुनिक सविधानवाद की विरोधी होने के कारण त्याज्य है । इससे यह ध्वनि भी निकलती है कि राज्य कानूनों का निर्माण करने वाली ऐसी सत्ता है जो मनमाने आदेश दे सकती है । यह विचार वस्तुस्थिति के विरुद्ध होने के साथ ही साथ लोकहित और व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के लिए भी घातक है और इसे स्वीकार नहीं किया जा सकता । पाँचवें, इन विचारों का परिणाम अंतर्राष्ट्रीय राजनीति पर बहुत बुरा पड़ा है और इसने अंतर्राष्ट्रीय जगत् में अराजकता उत्पन्न कर दी है । राज्य अपने को सर्वशक्तिमान समझकर अंतर्राष्ट्रीय संगठनों के नियमों की उपेक्षा करते हैं और अन्य राज्यों के अधिकारों और प्रदेशों की सीमाओं और उन्हें अपने अधीन करने का प्रयास करते हैं । इसने कारण विश्व-शांति छतरे में पड़ गई है । यदि राज्य अंतर्राष्ट्रीय जगत् में अपना रुख बदल ले और मानव-हित की दृष्टि से कार्य करना स्वीकार कर ले तो विश्व-शांति की समस्या सरलता से सुलझाई जा सकती है । ऐसी हालत में आपसी झगड़ों का निर्णय शक्ति द्वारा न होकर विचार-विमर्श, पंचायत, अथवा अंतर्राष्ट्रीय न्यायालय द्वारा किया जा सकता है । किंतु अनियंत्रित प्रभुसत्ता का सिद्धांत इसे राज्य की प्रतिष्ठा के विरुद्ध ठहरा कर युद्ध की अनिवार्य बना देता है जिसका दुष्परिणाम नागरिकों और मानव

समाज की भुगतना पड़ता है ।

व्यावहारिक जीवन में प्रमुखता अनियंत्रित नहीं होती । प्रथम, उसे सविधान के अनुसार कार्य करना होता है । यह सत्य है कि सविधान का भी संशोधन हो सकता है और उसे परिवर्तित किया जा सकता है । तथापि राज्य के लिए यह आवश्यक है कि जैसा भी सविधान हो वह उसकी मर्यादा में रहकर कार्य करे । यही नहीं, उसे कानूनों का आदर करना होता है और कानूनों के आधार पर अपने कार्यों का संपादन करना होता है । दूसरे, राज्य लोकमत और लोकहित की संरक्षा नहीं कर सकता । बड़े-से-बड़े तानाशाह भी लोकमत के महत्व को स्वीकार करते हुए, निरंतर यह प्रयत्न करते रहते हैं कि लोकमत उनके अनुकूल बना रहे । इसी हेतु प्रचार और प्रसार के सभी साधनों का उपयोग कर वे जनता को प्रभावित करने के यत्न करते हैं और जनसाधारण की इस बात का बराबर आश्वासन देते रहते हैं कि वे उन्हीं की सामूहिक भलाई के कार्य कर रहे हैं । जब तानाशाहों को भी इस प्रकार लोकमत का आदर करना होता है तो यह स्पष्ट है कि अनियंत्रित प्रमुखता का सिद्धांत काल्पनिक है । तीसरे, आज के युग में कोई राज्य अन्य राज्यों के अस्तित्व को नहीं भुला सकता । द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् संयुक्त राष्ट्र संधि की स्थापना से, अंतर्राष्ट्रीय जगत् में होने वाले विवाद और घटनाएँ तुरंत उसके समक्ष प्रस्तुत किए जा सकते हैं और बड़े-से-बड़े राज्यों के लिए भी अब संयुक्त राष्ट्र-संधि की पूरी तरह उपेक्षा करना असम्भव नहीं है । स्वेच्छ की बटमर के समय जिस प्रकार शक्तिशाली इंग्लैंड, फ्रांस और इजरायल को मित्र के सामने मुंह की सानी पड़ी, वह सर्वविदित है । इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि अंतर्राष्ट्रीय क्षेत्र में भी आज कोई राज्य अनियंत्रित सत्ता का उपयोग नहीं करता । चौथे, प्रत्येक राज्य को जनता की रीति-रिवाजों, परम्पराओं, धार्मिक विश्वासों और भावनाओं का आदर करना होता है । इसका अतिशय यह नहीं है कि पुरानी परम्पराओं और विश्वासों का बदनाम नहीं जा सकता । आवश्यकतानुसार और समय की गति के साथ ये भी बदलते रहते हैं । किंतु ये परिवर्तन सकारण और वक्तुपूर्वक नहीं किए जा सकते; धीरे-धीरे प्रचार द्वारा जनमत को तैयार करना पड़ता है, और अब जनता की भावनाओं के अनुकूल हो जाने पर ही आवश्यक सुधार किए जाते हैं । इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि प्रमुखता व्यावहारिक रूप में अनियंत्रित नहीं है । पाँचवें, राज्य अपने ध्येय और उद्देश्यों को ध्यान में रखकर अपनी शक्ति का लोकहित में उपयोग करता है अर्थात् व्यक्ति, समाज, और मानवता के हितों का ध्यान रखते हुए उसे अपने कार्य करने होते हैं । जैसा कि सास्की ने कहा है, नागरिक राज्य के आदेश का इसलिए पालन करते हैं कि वे प्रमत्त देखते हैं कि राज्य

उनका हित-साधन कर रहा है। यदि उन्हें ऐसा लगे कि राज्य उनके हितों की उपेक्षा करता है तो बहुत सम्भव है कि वे अनुशासन मानने और आज्ञापालन करने के स्थान पर विद्रोह कर बैठें और शासन के तख्ते को उलट कर, अपने अनुकूल एक नयी व्यवस्था स्थापित करने का प्रयत्न करें।

कुछ लेखक उपर्युक्त सभी बातों को स्वीकार करते हुए यह कहते हैं कि यद्यपि राज्य नैतिक रूप में अनेक बंधनों और मर्यादाओं को स्वीकार करता है और व्यावहारिक रूप में उनका पालन करता है किन्तु कानूनी दृष्टि से वह सम्पूर्ण प्रभुसत्ता-सम्पन्न है और उसके ऊपर कोई बाह्य नियन्त्रण नहीं लगाया जा सकता। यदि हम स्मरण रखें कि यह विचार राज्य के सबंध में प्रस्तुत किया जा रहा है, सरकार के सबंध में नहीं, तो सम्भवतः आपत्ति के अनेक कारण दूर हो जायेंगे।

## 6. प्रभुसत्ता की स्थिति

हम देख चुके हैं कि प्रभुसत्ता के सबंध में विभिन्न दृष्टिकोण हैं - कानूनी, दार्शनिक, और राजनीतिक। फलस्वरूप लोक-दृष्टि से प्रभुसत्ता की स्थिति में कोई कठिनाई नहीं होनी चाहिए। सभी राज्यों में समान रूप से यह जनता में निहित होती है। जहाँ तक राजनीतिक प्रभुसत्ता का प्रश्न है, इसमें कुछ कठिनाई उपस्थित हो सकती है, क्योंकि राज्य पर प्रभाव डालने वाली शक्तियों का शोध करना एक वष्टसाध्य कार्य है। इसीलिए लीकौक ने कहा है कि 'राजनीतिक प्रभुसत्ता की जितनी खोज की जाए, उतनी ही वह दूर भागती दिखाई देती है'। कठिन होने के साथ, इस खोज का फल भी बहुत कुछ अनिश्चित है।

जहाँ तक कानूनी प्रभुसत्ता का प्रश्न है, उसकी स्थिति का पता लगाना अपेक्षाकृत सरल है। बोर्दा ने अनुसार इस प्रकार की प्रभुसत्ता सर्वोच्च कार्यकारी में निहित होती है किन्तु इस मत को स्वीकार नहीं किया जा सकता। जैसा कि हम देख चुके हैं, प्रत्येक राज्य में कानूनी सत्ता के पीछे अनेक राजनीतिक प्रभाव होते हैं जिनके आगे कानूनी सत्ता की झुकना पड़ता है। बेंथम के मतानुसार प्रभुसत्ता विधानांग में निहित होती है। किन्तु इस विचार को भी स्वीकार नहीं किया जा सकता क्योंकि अनेक राज्यों में विधानांग की शक्ति सविधान द्वारा सीमित होती है। जब हम सघीय राज्य में प्रभुसत्ता की स्थिति पर विचार करते हैं तो समस्या और भी जटिल बन जाती है क्योंकि इस प्रकार के राज्य में शासन के दो स्तर होते हैं। सघीय और प्रादेशिक, और इन दोनों के अधिकार निश्चित और सीमित होते हैं। ऐसी दशा में प्रभुसत्ता की स्थिति का पता कैसे लगाया जाए? डि टोम्बवेली, ब्रूने और स्टोरी के अनुसार प्रभुसत्ता सघीय सरकार और राज्य सरकारों में निहित होती है। इसके विपरीत, अन्य विद्वानों का मत

यह है कि जिस व्यक्ति-समूह को सविधान को बनाने और परिवर्तित करने का अधिकार है, उसी में प्रभुसत्ता निहित है। नितु जैसा कि सिडविश ने कहा है, सविधान को बनाने और परिवर्तित करने वाली शक्ति तो हमें समस्त समय तक सुप्ता-वस्था में रह सकती है। उदाहरण के लिए, अमेरिका के समुक्त राज्य में सन् 1804 ई० से लेकर 1865 ई० तक यह विस्तृत निष्क्रिय बनी रही। ऐसी दशा में यह कहना कि इन 61 वर्षों तक समुक्त राज्य (अमेरिका) के नागरिक इस निष्क्रिय सत्ता की आज्ञा का पालन करते रहे, माया का भ्रमक बनाना है। इस सर्वथ में दूसरा मत गैट्लि का है। उसके मतानुसार, प्रभुसत्ता (1) विधानांग, (2) न्यायालयों, (3) सविधान निर्मात्री-परिषद् या कन्वेंशनो, (4) कार्यार्ग की आज्ञाओं और आदेशों, और (5) मतदाताओं में निहित होती है। उसके अनुसार इस गणना में मतदाताओं को केवल वहीं सम्मिलित किया जाना चाहिए जहाँ जनमत-समूह (Referendum) और सार्वजनिक उपक्रम (Initiative) की रीतिर्था प्रचलित हो। इस मत के विरोधी कहते हैं कि ऐसा लगता है कि प्रभुसत्ता की स्थिति की खोज में हम राजनीतिक प्रभावों की एक सूची तैयार करने लगे हैं।

वस्तुतः प्रभुसत्ता की स्थिति की खोज का प्रश्न ही असंगत है। प्रभुसत्ता राज्य का एक तत्त्व है, सरकार का नहीं। अतएव यह अमूर्त है और उसे खोजने का प्रयास व्यर्थ है। लास्की के मतानुसार प्रत्येक राज्य में आदेश लागू करने वाले छोटे से व्यक्ति होते हैं। नितु इन व्यक्तियों को अपना आदेश मनवाने के लिए अनेक 'प्रभावों' का पूरा-पूरा ध्यान रखना पड़ता है। अतएव यह कहना अत्यन्त कठिन है कि जिस देश में किस समय क्या 'प्रभाव' सफल हो रहे हैं और किसी निर्णय में किसने अधिक प्रभाव डाला है? इन्हीं बातों को ध्यान में रखते हुए जान विपमन ने ने कहा है कि 'समाज के वास्तविक शासकों की खोज नहीं की जा सकती'।

## कानून, सहमति और बलप्रयोग

व्यापक अर्थ में कानून शब्द का प्रयोग हम ऐसे किसी सामान्य नियम के लिए कर सकते हैं जो किन्हीं कार्यों को करने अथवा न करने का आदेश देता है और जिसकी अवज्ञा करने से अवज्ञा करने वाला व्यक्ति दंड पाने की संभारण आशा करता हो। —हेनरी सिजविक

### 1. कानून और शांतिपूर्ण परिवर्तन

यदि हम राज्य का मूल्यांकन इस दृष्टि से करते हैं कि वह नागरिकों के जीवन को विकसित करने और उसे सर्वांगपूर्ण बनाने में क्या योग देता है, तो इसका अभिप्राय यह हुआ कि हम राज्य को एक ऐसी एजेंसी मानते हैं जो हमारे मनोवांछित परिवर्तन करने में सहायक होगी। राजनीतिक प्रगति तभी सम्भव है जब राज्य अपने उद्देश्यों की पूर्ति करे। वस्तुतः परिवर्तन चाहे धीमी गति से हो रहे हो अथवा द्रुत गति से, वे हमेशा होते रहते हैं, एक अर्थ में परिवर्तनों का न होना भी प्रस्तुत स्थितियों में अपेक्षाकृत परिवर्तन ला देता है। मासिस ग्रेहम बिस्सन के अनुसार, 'वातावरण में प्रत्येक नई वस्तु सम्पत्ता के स्वरूप में परिवर्तन ला देती है; प्रत्येक ऐसा नया विचार जिसे समाज ग्रहण करता है और जिसके अनुसार वह कार्य करता है, संस्कृति में परिवर्तन ला देता है'<sup>1</sup>। जहाँ ये परिवर्तन जीवन की दशाओं को बदलने के लिए किए गए प्रयासों के कारण होते हैं, हम उन्हें 'सुधार' कहते हैं। हम अब एक ऐसे युग में रह रहे हैं जिसमें 'नियोजन' के द्वारा विकास की दिशा निर्धारित करने में विश्वास किया जाता है; और इस संबंध में राज्य के महत्त्व को खुले रूप में स्वीकार किया जाता है।

<sup>1</sup> उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 504.

एक बड़े पैमाने पर परिवर्तन लाने के लिए यह आवश्यक है कि वे जनता की सहमति पर आधारित हो अथवा कम से कम जनता उनका विरोध न करे। यदि राज्य द्वारा किए गए परिवर्तन मनुष्यों की भौतिक सम्पन्नता में सहायक होते हैं और उनके जीवन में सुख और सुविधा को बढ़ाते हैं, तो जनता उनका मुक्त हृदय से स्वागत करती है। प्रायः आर्थिक परिवर्तनों के होने से सामाजिक परिवर्तन भी आवश्यक हो जाते हैं, जिन्हें इतनी सरलता से स्वीकार नहीं किया जाता। ऐतिहासिक दृष्टि से राज्य सामाजिक स्वायत्तता की रक्षा में लगा रहता है। इसका विरोध होने पर वह बलप्रयोग करता है; अन्यथा वह समझ-बुझकर और प्रचार द्वारा जनता की सहमति प्राप्त करने का प्रयत्न करता है। अठारहवीं शताब्दी के अन्त में और उन्नीसवीं शताब्दी में अनेक तर्कनापरक विचारकों ने शिक्षा के महत्त्व पर बल दिया। उनके कथनानुसार जब तक शिक्षा का व्यापक प्रसार न होगा, जनता से विवेकपूर्ण सहयोग की आशा नहीं की जा सकती। मिल ने तो यही तर्क कहा है 'वयस्क मतदान के पूर्व हमें वयस्क शिक्षा का प्रबंध करना चाहिए और अपने स्वामियों को शिक्षित बनाना चाहिए'।

बीसवीं शताब्दी में, शिक्षा के साथ-साथ प्रशासन के महत्त्व पर भी बल दिया जाने लगा है<sup>1</sup> और अब यह स्वीकार किया जाता है कि राज्य अपने उद्देश्यों की पूर्ति कानून और प्रशासन के द्वारा करता है। इस प्रकार कानून 'शांतिपूर्ण परिवर्तन' का एक प्रमुख साधन है। साथ ही, वह समाज में न्याय की व्याख्या करता है। उपर्युक्त कारणों से अनेक विद्वान् कानून को राज्य का सार कहते हैं। मैकीयर के अनुसार, 'राज्य कानून का पुत्र भी है और पिता भी'<sup>2</sup>। इस बात को स्पष्ट करते हुए उसने कहा है कि 'एक कानून ऐसा होता है जो राज्य को नियंत्रित करता है (अर्थात् तबिधान) और एक कानून वह होता है जिससे राज्य नागरिकों पर शासन करता है'<sup>3</sup>। वस्तुतः आज के औद्योगिक समाज में, कानूनों और न्यायालयों के बिना समाज की कल्पना नहीं की जा सकती।

## 2 कानून का अर्थ और उनका स्वरूप

'कानून' शब्द बहुत व्यापक है और इसे कई अर्थों में प्रयुक्त किया जाता है। प्राकृतिक जगत में, इसका प्रयोग नार्य-कारणों वा सवष प्रवृत्त करने के लिए किया जाता है। उदाहरणार्थ, यह एक प्राकृतिक नियम है कि गर्म होने से पदार्थ

1 वही, पृष्ठ 518.

2 उपर्युक्त प्रय, पृष्ठ 272.

3 वही, पृष्ठ 250.



बढते हैं। एक नियम यह भी है कि किसी ठोस और भारी वस्तु को ऊपर उछालने से वह गुरुत्वाकर्षण के कारण नीचे आ गिरेगी। इन्हे प्राकृतिक नियम इसलिए कहा जाता है कि ये ऐसे सत्य हैं जो सभी देशों, कालों और परिस्थितियों में घरे उतरेंगे। किंतु राजनीति-विज्ञान में इस प्रकार के प्राकृतिक नियमों से हमारा पाला नहीं पडता। इसमें हमें केवल उन नियमों और कानूनों पर विचार करना है जो मानव व्यवहार को नियंत्रित करते हैं।

व्युत्पत्ति की दृष्टि से, कानून का अंग्रेजी पर्याय 'लॉ' द्यूटोनिक धातु 'लैग' से निकला है जिसका अर्थ होता है कोई ऐसी वस्तु जो एकसार या बँधी हुई हो। सामंड के अनुसार व्यापक अर्थ में कानून के अंतर्गत सभी कार्य-सबधी नियम आ जाते हैं<sup>1</sup>। ऑक्सफोर्ड इंग्लिश डिक्शनरी ने इसकी परिभाषा देते हुए, इसे सत्ता द्वारा लागू किया जाने वाला आचरण सबधी नियम बताया है। व्यापक अर्थ में, मानवीय कानून या तो नैतिक होते हैं अथवा राजनीतिक-बंधानिक। नैतिक कानून मनुष्यों के प्रयोजनों और आंतरिक भावनाओं से संबंधित हैं। प्रायः उनका आधार और अनुसास्ति (sanction) व्यक्तियों का अन्तःकरण और लोकमत होता है। दूसरी ओर राजनीतिक बंधानिक नियम हैं जिनका सबध मनुष्यों के बाह्य आचरण से है। प्रायः वे सरकार द्वारा बनाए और लागू किए जाते हैं। राजनीतिक-विज्ञान का सबध मुख्यतः इन्हीं कानूनों से होता है।

### परिभाषा

राजकीय कानूनों की विभिन्न परिभाषाएँ दी गई हैं। हॉलैंड के मतानुसार ये मनुष्यों के बाह्य आचरण के वे व्यापक नियम हैं जिन्हें सम्पूर्ण-अमृतत्व-सम्पन्न राजनीतिक सत्ता लागू करती है<sup>2</sup>। सामंड के कथनानुसार ये उन सिद्धांतों का समूह है जिन्हें राज्य मान्यता देता है और न्याय-प्रबध के लिए न्यायालयों में काम में लाया जाता है<sup>3</sup>। विलोबी ने इनका अर्थ ऐसे नियमों से जिन्हें जन-समुदाय मान्यता देना है, प्रभेद करते हुए कहा है कि ये ऐसे नियम हैं जिन्हें लागू करने के लिए राज्य अन्ततः अपनी सारी सत्ता का उपयोग करता है<sup>4</sup>। बुडरो विल्सन के कथनानुसार 'कानून स्थापित विचारों और आदतों का ऐसा माग है जिसे सामान्य नियमों के रूप में विशिष्ट और औपचारिक मान्यता प्राप्त हो

1 John Salmond, *Jurisprudence*, भाठवों सरकारण, मैनिंग द्वारा सम्पादित, लन्दन, 1930, पृष्ठ 19.

2 *Elements of Jurisprudence*, दसवों सरकारण, ऑक्सफोर्ड, 1906, पृष्ठ 40.

3 उपर्युक्त पृष्ठ, पृष्ठ 177.

4 उपर्युक्त पृष्ठ, पृष्ठ 263.

चुकी है और जो सरकार की सत्ता और शक्ति द्वारा लागू किया जाता है। कानून का विश्लेषण करने से ज्ञात होता है कि ये राज्य द्वारा लागू किए जाने वाले नियम हैं। स्मरण रहे कि आज भी आधुनिक राज्य का विधानाग समस्त कानूनों को नहीं बनाता। राज्य के पूर्व कानून प्रथाओं के रूप में उपस्थित थे और कुछ प्रथाएँ आज भी बंध मानी जाकर न्यायालयों द्वारा लागू की जाती हैं, यद्यपि राज्य ने उनके निर्माण में कोई योग नहीं दिया। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि सभी कानून राज्य द्वारा निर्मित नहीं होते। अतएव आस्टिन का यह विचार कि कानून प्रभुसत्ता द्वारा दी गई आचरण सबंधी आज्ञाएँ हैं, युक्तिगत प्रतीत नहीं होता। जैसा कि हॉलंड ने कहा है, इन नियमों को कानूनी रूप देने वाली वस्तु राज्य द्वारा दी हुई वह मान्यता है जो विधानाग और न्यायाग द्वारा दी जाती है और अंतिम रूप में जिसे बलप्रयोग द्वारा लागू किया जाता है। इस प्रकार वे प्रथाएँ, जिन्हें न्यायालय स्वीकार कर लागू करते हैं, कानून का रूप धारण कर लेती हैं। अतः राजकीय कानून का प्रमुख सतण उनका लागू किया जाना है। मैकीवर के अनुसार, 'क्याकि वे सभी व्यक्तियों पर समान रूप से लागू होते हैं, अतएव राजकीय नियमों का अनिवार्य होना आवश्यक है'। उपर्युक्त बातों को ध्यान में रखते हुए हम कह सकते हैं कि राजकीय कानून मनुष्यों के बाह्य कार्यों से सम्बंधित आचरण के वे नियम हैं जिन्हें राज्य मान्यता देकर लागू करता है।

### कानून का स्वरूप

कानून के स्वरूप के संबंध में अनेक दृष्टिकोण हैं जिनमें प्रमुख हैं : विश्लेषणात्मक, ऐतिहासिक, दार्शनिक, समाजशास्त्रीय, और मार्क्सवादी। नीचे हम इन दृष्टिकोणों पर संक्षेप में विचार करेंगे।

**विश्लेषणात्मक विचारधारा**—इस विचारधारा के विद्वान् वर्तमान कानूनों का विश्लेषण करते हैं और उनके स्रोतों और लागू करने के ढंग के आधार पर उनका वर्गीकरण करते हैं। बादी, हॉब्स, बेकन, और आस्टिन ऐसे प्रमुख विचारक हैं। हाक्स और आस्टिन के अनुसार कानून 'राज्य अथवा प्रभुसत्ता का आदेश' है। इनके अनुसार विधानाग कानून का प्रमुख स्रोत है और राजकीय शक्ति कानून की सच्ची अनुयायिनी है। जैसा कि जेम्स हाटन ने कहा है, प्रत्येक कानून साधारणतः सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न व्यक्ति अथवा व्यक्तियों द्वारा स्वाधीन राजनीतिक समाज के सदस्यों पर लागू किया जाता है<sup>1</sup>।

1 उपर्युक्त प्रश्न, पृष्ठ 263.

2 *The Austinian Theory of Law*, 1906, पृष्ठ 219. हार्बर द्वारा *Principles of Social and Political Theory*, में उद्धृत, पृष्ठ 92.

कानून का यह विश्लेषणात्मक दृष्टिकोण सरल और सुस्पष्ट है। वह केवल उन्ही नियमों को कानून मानता है जो सम्पूर्ण-प्रभुत्व-सम्पन्न राजनीतिक सत्ता द्वारा निमित्त अथवा लागू किए जाते हैं। यह वकीली अथवा विधिशास्त्रियों का दृष्टिकोण है जिनके लिए यह जानना आवश्यक है कि राज्य में कौन से कानून मान्य हैं। पिछले वर्षों इस मत की कड़ी आलोचना हुई है। सर्वप्रथम, यह कहा जाता है कि कानून का यह दृष्टिकोण औपचारिक और अनम्य है। ब्राइस के कथनानुसार, कानून हमेशा और सभी स्थानों पर राज्य द्वारा नहीं बनाए जाते। अनेक ऐसे उदाहरण दिए जा सकते हैं जहाँ राज्य के जन्म के पूर्व कानून प्रचलित है<sup>1</sup>। इसी प्रकार, पोलक कहता है कि कानून उस समय भी थे जब राज्य के पास व्यक्तियों को बाध्य करने के समुचित साधन न थे और न उन्हें लागू करने की कोई नियमित प्रक्रिया थी<sup>2</sup>। मैकीवर का कहना है कि एक अर्थ में कानून आदेशों के विरोधी होते हैं, क्योंकि आदेश से प्रायः यह अभिप्राय लिया जाता है कि आदेश देने वाला और जिसकी आदेश प्रसिद्धता है, उन दोनों का पृथक् अस्तित्व है। किंतु कानून में सबंध में यह धारणा असंगत है, क्योंकि वे विधायकों पर भी उसी प्रकार लागू होते हैं जिस प्रकार अन्य नागरिकों पर<sup>3</sup>। लास्की ने भी इसी प्रकार के विचार व्यक्त किए हैं। सामण्ड के कथनानुसार, सभी कानून आदेश के रूप में नहीं होते। यदि कुछ कानून आजात्मक होते हैं तो ऐसे भी अनेक कानून हैं जो केवल अनुज्ञात्मक होते हैं अर्थात् इनको मानने के लिए नागरिक बाध्य नहीं हैं। ये नागरिकों को एक प्रकार के कार्य करने की अनुमति देते हैं, उन्हें आज्ञा नहीं देते। उदाहरण के लिए, सगोत्र-विवाह का कानून इसी प्रकार का है। इनके अतिरिक्त, सामण्ड ने उन प्रक्रिया संबंधी (procedural) कानूनों की ओर हमारा ध्यान आकर्षित किया है जिनका सबंध अदालती कार्यवाही से है<sup>4</sup>। दूसरे, यह विचारधारा कानून के उन अंगों को भुला देती है जो प्रथाओं, परम्पराओं, ग्यामाधीशों के निर्णयों, और धार्मिक ग्रंथों पर आधारित होते हैं। तीसरे, इन लेखकों द्वारा दी हुई परिभाषाओं से कुछ ऐसी छानि निकलती है कि कानून का आधार 'शक्ति' है जबकि सत्य यह है कि मनुष्य कानून का पालन इसलिए करते हैं कि वे उसकी सामाजिक आवश्यकताओं की पूर्ति करते हैं और लोकहित के अनुकूल होते हैं। समावासीन लेखकों ने उपर्युक्त आलोचनाओं को

1 *Studies in History and Jurisprudence*, मोरमफोर्ट, 1901, खंड 2, पृष्ठ 249.

2 *First Book of Jurisprudence*, द्वितीय संस्करण, पृष्ठ 24.

3 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 257-58.

4 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 54.

ध्यान में रखते हुए, आदेशात्मक पक्ष की ओर दृष्टि देना बंद कर दिया है और वे अब कानून को राज्य द्वारा लागू करने पर बल देते हैं।

**ऐतिहासिक विचारधारा**—इस विचारधारा के प्रमुख लेखक साविनी (1799-1861), पास विनोग्रेटोफ, हेनरी मेन, मेटलैंड, पोलक आदि हैं। इन लेखकों के मतानुसार कानून राज्य द्वारा नहीं बनाए जाते, अपितु समाज में चुन-बाए काम करने वाली शक्तियों के परिणाम हैं। उनके मतानुसार, कानून का अपना स्वतंत्र अस्तित्व होता है। वस्तुतः राज्य का कार्य कानूनों को बनाना नहीं है, अपितु उन्हें मान्यता देना और लागू करना है। इन्हीं बातों का ध्यान रखते हुए बुद्धो विल्सन ने कानून की स्थापित विचारों और आदतों का ऐसा माग बताया है जिन्हें विधि और औपचारिक मान्यता प्राप्त हो चुकी है और जो सरकार द्वारा सामान्य नियमों के रूप में लागू किए जाते हैं। इस विचार के मानने वाले लेखक प्रथा पर आधारित कानूनों को विशेष महत्त्व देते हैं। उनकी मान्यता है कि इस प्रकार के कानून स्वयंसिद्ध हैं। इस दृष्टिकोण का प्रमुख दोष यह है कि यह सभी विद्यमान नियमों को आदर की दृष्टि से देखता है जिसके कारण इसकी प्रवृत्ति अनुदार एवं प्रगति-विरोधी हो जाती है।

**धार्मिक विचारधारा**—इस दृष्टिकोण की अपनाने वाले लेखकों में हम आदर्शवादी लेखकों को सम्मिलित कर सकते हैं जैसे प्लेटो, अरस्तू, एसो आदि। इनके मतानुसार कानून समाज में प्रचलित न्याय और अन्याय की धारणा का प्रतीक है। इसको सार्वजनिक चेतना का प्रतिरूप भी कहा गया है। इन लेखकों ने कानून में न्याय की धारणा का समावेश करने का प्रयत्न किया है। इनकी भविष्यवाणी कानून में है, यथार्थ कानूनों में नहीं। इनमें से कुछ लेखक कानूनों को 'सामान्य इच्छा' का प्रतीक बताते हैं और यह मन प्रकट करते हैं कि 'इष्ट-निमित्त कानूनों की मानने में ही सच्ची स्वतंत्रता निहित है'। स्पष्ट है कि ये विचारक 'आदर्श कानून' को ध्यान में रखते हुए अपने विचार प्रस्तुत करते हैं। इसी प्रकार के विचारों ने 'प्रकृति के कानून' (Law of Nature) की धारणा को जन्म दिया जो विवेक पर आधारित मान गए हैं।

**समाजशास्त्रीय विचारधारा**—यह एक अपेक्षाकृत नई विचारधारा है और इसके प्रतिपादकों में गणतोलोविज, बुर्झ, प्रावे, रास्की पाउड, होम्स आदि के नाम लिए जाते हैं। इनके मतानुसार, कानून सामाजिक शक्तियों का उपजान होता है, और इनका मूल्यांकन अमूर्त सिद्धांतों के आधार पर नहीं, अपितु परिणामों के आधार पर होना चाहिए अर्थात् इनका दृष्टिकोण धर्ममूलक है। इनके अनुसार, राज्य कानून नहीं बनाता। कानून राज्य के पूर्व भी थे और वस्तुतः इनकी सत्ता राज्य की सत्ता से नहीं ऊँची है। प्रावे के अनुसार, कानूनों का

स्रोत मनुष्यों की भावनाएँ अथवा उनका न्याय विचार है। इसका पालन दण्ड के भय से नहीं होता, अपितु इसलिए होता है कि लोग इसे उचित समझते हैं। लास्की के अनुसार, अच्छा कानून वह है जो नागरिकों को अधिकतम सतोष दे। कोई भी ऐसा कानून जो अच्छा नहीं है मान्य नहीं हो सकता।

मार्क्सवादो दृष्टिकोण—लेनिन के मतानुसार, कानून और राज्य का पृथक् अध्ययन नहीं किया जा सकता। मार्क्सवादियों के अनुसार राज्य शोषक-वर्ग द्वारा अन्य वर्गों पर आधिपत्य जमाने का एक साधन है। राज्य व्यक्तिगत सम्पत्ति और शासक-वर्ग के निहित स्वार्थों की रक्षा करता है। राज्य द्वारा जारी किए गए कानून उस वर्ग के हित और आकांक्षाओं के अनुकूल होते हैं जिसके हाथ में आर्थिक और राजनीतिक सत्ता है<sup>1</sup>। इसका आशय यह हुआ कि इनके मतानुसार राज्य शक्ति पर आधारित है, नैतिकता अथवा न्याय को उसका आधार बताना अर्थहीन है।

मार्क्सवादी विचारधारा समाज की वास्तविकताओं की ओर हमारा ध्यान आकर्षित करती है। इसका दोष यह है कि यह समाज में शांतिपूर्वक परिवर्तन लाने की सम्भावना, और कानून को इस प्रक्रिया का माध्यम बनाने पर बहुत कम ध्यान देती है। यही नहीं, मार्क्सवादी विचारधारा प्रायः इस बात को भी भूल जाती है कि एक वर्ग-समाज में, जहाँ उत्पादन-सम्बन्ध होते हैं, उनके कारण नागरिक स्वतन्त्रता के अस्तित्व की सम्भावना संभव नहीं किया जा सकता। यह खेद की बात है कि यद्यपि मार्क्स ने *रब-वर्क* मतानधिकार, प्रतिनिधि संस्थाएँ और नागरिक स्वतन्त्रता के महत्त्व को स्वीकार किया और अपने अनुयायियों को परामर्श दिया कि वे वर्ग समाज में स्थित इन सुविधाओं का पूरा-पूरा लाभ उठाकर मजदूरों को संगठित करने का प्रयत्न करें, बाद के साम्यवादियों ने इन का पूरा लाभ नहीं उठाया और न उन्होंने 'विधि-शासन' के अस्तित्व और महत्त्व को ही उचित रूप से समझा। पिछले १० वर्षों में कुछ ऐसे लक्षण प्रकट हुए हैं जिनसे लगता है कि साम्यवादियों के विचार बदल रहे हैं और अब वे 'विधि-शासन', नागरिक स्वतन्त्रता, वयस्क मतानधिकार और प्रतिनिधिक संस्थाओं के महत्त्व की समझने लगे हैं।

निष्कर्ष—उपर्युक्त सभी विचारधाराओं में सत्य की कुछ अवस्थितियाँ हैं जिनको हम यथास्थान बना आए हैं। मोटे रूप में हम यह कह सकते हैं कि कानून की व्याख्या शक्ति के आधार पर नहीं की जा सकती क्योंकि बलपूर्वक जनता की सहमति प्राप्त नहीं हो सकती, और बिना जनता की सहमति के कोई कानून

1 Andrei V. Vyshinsky, *The Law of Soviet State*, न्यूयार्क, 1954, पृष्ठ 37.

और राज्य अधिक दिन तक स्थिर नहीं रह सकता ।

### 3. कानून के स्रोत और विभाग

कानून के स्रोतों में प्रथाओं, धार्मिक आदेशों, पर्वों और न्यायाधीशों के निर्णयों, वैज्ञानिक टीकाओं, सुनौति (Equity) और विधानमण्डल को गिना जाता है । नीचे सूचेन में हम इन पर विचार करेंगे ।

**प्रथाएँ व्यवस्था रीति-रिवाज**—प्राचीन समाजों में लिखित कानून नहीं होते थे और प्रचलित प्रथाओं के अनुसार कार्य किए जाते थे । प्रथाओं या रीति-रिवाजों का विकास सामाजिक आवश्यकताओं अथवा समयावृत्तता पर निर्भर था । तद्वति, सभी प्रथाएँ समान रूप से स्थायी नहीं होतीं ; समय की गति के साथ उनमें भी परिवर्तन होते रहते हैं । इस प्रकार, कुछ प्रथाएँ ऐसी हैं जो अभी तक बानू हैं और उनका सम्मान कानून के सदृश होता है । कभी-कभी राज्य इन्हें मान्यता देकर राज्यीय कानून का एक भाग बना देती है । विभिन्न समाजों में कानून के रीति रिवाजों वाले भाग का स्थान इस बात पर निर्भर है कि समाज कितना बड़का है और उसका आवश्यकताएँ अब कितनी निम्न हो चुकी हैं । इंग्लैंड में अभी भी इनका विशेष महत्त्व है और इन्हें 'सामान्य कानून' की संज्ञा दी जाती है<sup>1</sup> ।

**धार्मिक नियम व्यवस्था आदेश**—प्राचीन समाजों में प्रथाओं और धार्मिक नियमों में निकट सम्बन्ध था<sup>2</sup> । बम्बून अनेक प्रथाएँ ऐसी थीं जो धार्मिक आदेशों पर आधारित थीं । जब कोई नई समस्या उठ नहीं होती थी, तो ऋषि-मुनियों से परामर्श लेकर काम किया जाता था । भारत जैसे 'धर्मरक्षान' देश में कानून धर्म-ग्रन्थों के आधार पर बनते थे । 'हिन्दू सों' भारत के स्वतन्त्रता प्राप्त करने के पूर्व तक इसी प्रकार के नियमों का एक सङ्ग्रह था, और अब भी हिन्दुओं के सामाजिक नियम बहुत कुछ प्राचीन धर्म-ग्रन्थों पर ही आधारित हैं । यही बात मुस्लिम सों पर भी समान रूप से लागू होती है ।

**पर्वों और न्यायाधीशों के निर्णय**—यह और न्यायाधीश केवल कानूनों की व्याख्या और उन्हें लागू ही नहीं करते, कई बार उन्हें नए मामलों में पुराने कानून का आधार लेकर निर्णय करना पड़ता है । जहाँ कानून अस्पष्ट होता है, वे नैतिकता, न्याय और विवेक के आधार पर अपना निर्णय देते हैं । कुछ न्यायाधीशों के निर्णय इतने उच्चमरत होते हैं कि भविष्य के लिए वे 'उदाहरण'

<sup>1</sup> इस विषय का सर्वश्रेष्ठ ग्रंथ है Allen, *Law in the Making*, द्वितीय संस्करण, 1920.

<sup>2</sup> देखिए मैकलेन का उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 100.

बन जाते हैं। कई देशों में यह नियम भी है कि उच्च न्यायालयों के निर्णय छोटी अदालतों को मानने पड़ते हैं। ब्रिटेन और भारत में ऐसी ही प्रथा है। अतः यह स्पष्ट है कि न्यायाधीश भी कानून बनाते हैं और सर्वोच्च न्यायालय द्वारा इस प्रकार बनाए गए कानून पूर्णतः मान्य होते हैं।

**वैज्ञानिक टीकाएँ—**कानून के विकास में वैज्ञानिक टीकाओं का भी कम महत्व नहीं है। जो काम न्यायाधीश अपने सम्मुख उपस्थित मामलों को लेकर करते हैं, वही विधि शास्त्री अमूर्त रूप में करते हैं। कानूनों की व्याख्या करने के लिए और उनकी बारीकियों को समझने के लिए वे काल्पनिक मामलों का सहारा लेते हैं। कभी कभी वे कानूनों की कमियों की ओर भी ध्यान दिलाते हैं और उन्हें दूर करने के सुझाव प्रस्तुत करते हैं। कुछ विधि शास्त्री इतने प्रमाणिक माने गए हैं कि उनके विचारों का न्यायाधीश भी समुचित आदर करते हैं। वस्तुतः अंतर्राष्ट्रीय कानूनों का बहुत कुछ विकास इन विधि-शास्त्रियों की व्याख्याओं और टीकाओं के द्वारा ही हुआ है।

**सुनीति—**जब कानून अस्पष्ट होता है अथवा उसके द्वारा बुलनिवारण और 'न्याय' की सम्भावना नहीं होती, तो न्यायाधीश प्रायः निष्पक्षता और न्यायशीलता का आश्रय लेते हैं। होता यह है कि समय की गति के साथ नई स्थिति उत्पन्न हो जाती है और पुराने कानून उपयुक्त नहीं होते। 'सुनीति' (Equity) एक ऐसा अनौपचारिक ढंग है जिसके द्वारा पुराने कानूनों की नई स्थिति के अनुकूल व्याख्या देकर न्याय किया जा सकता है। इस प्रकार सुनीति वर्तमान कानूनों की पूरक होती है। इंग्लैंड में इसे एक महत्वपूर्ण स्थान मिला है<sup>1</sup>।

**विधायन—**आधुनिक समाज में विधानाग कानून का मुख्य स्रोत है। सभी आधुनिक राज्यों में एक पृथक् विधानाग होता है जिसका काम कानून बनाना और नीति निर्धारित करना है। कानून बनाने का यह काम एक व्यक्ति अथवा व्यक्ति-समूह के हाथ में हो सकता है। लोकतंत्रीय शासन में यह काम प्रायः प्रतिनिधि-सभा को सौंपा जाता है। कानून का यह स्रोत अब अन्य सभी स्रोतों से अधिक महत्वपूर्ण हो गया है, यहाँ तक कि अन्य स्रोतों पर आधारित कानून इसके द्वारा अक्षेपित और रद्द कर दिए जाते हैं। अतएव, कानून बनाने में यह विभाग अब सर्वोच्च हो गया है।

कानूनों के स्रोतों का विवेचन करने के पश्चात् हम बुद्धो विल्सन के निम्न उद्धरण को प्रस्तुत करना चाहेंगे 'प्रथा कानून पर प्राथमिक स्रोत है, किंतु धर्म उसका समवालीन और उतना ही बहुजनक और एक अर्थ में लगभग सहस्र स्रोत

<sup>1</sup> देखिए सामण्ड का उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 89-95.

है। न्याय-निर्णय और विधायन का लगभग साथ-साथ प्रारम्भ होता है और प्राचीन काल से वह "सुनीति" के साथ मिलकर चलता है। केवल विधायन जो कानून का चेतन और वायोजित स्रोत है, और वैज्ञानिक विचार-विमर्श के सिद्धांत राजनीतिक समाज की उन्नत अवस्था में विधि निर्माण पर पूरा प्रभाव डालते हैं।

### कानूनों के विभाग

राजकीय कानून कई प्रकार के होते हैं (1) संविधानी कानून (Constitutional Law), जिसके अंतर्गत वे सभी कानून आ जाते हैं जिनका संबंध सरकार के संगठन और अधिकार, राज्य के उद्देश्य, नागरिकों के अधिकार और कर्तव्य आदि से होता है। ऐसे कानूनों को बुनियादी कानून भी कहा जाता है और उन्हें अन्य कानूनों से अधिक महत्वपूर्ण माना जाता है। अब इस प्रकार के कानून प्रायः लिखित होते हैं। इनका संशोधन करने के लिए एक विशेष प्रक्रिया निर्धारित होती है। (2) सांविधिक कानून (Statute Law), उन कानूनों को कहते हैं जिन्हें राज्य का विधानांग बनाता है, जैसे ब्रिटेन में पार्लियामेंट और भारत में संसद। (3) प्रशासनिक कानून (Administrative Law), उन कानूनों को कहते हैं जो सार्वजनिक संस्थाओं और अफसरों के कार्यों से संबंधित हैं। यह कानून सार्वजनिक सेवकों और साधारण नागरिकों में प्रभेद करता है और यदि किसी सार्वजनिक कर्मचारी से सार्वजनिक कर्तव्यों के पालन में कोई भूल हो जाए, तो ऐसे मामलों का निपटारा विविध न्यायालयों में विशिष्ट कानूनों द्वारा एक विशिष्ट प्रक्रिया से होता है। सर्वप्रथम प्रांस में इस प्रकार की व्यवस्था चायू हुई और धीरे-धीरे दूसरे देशों में फैलती जा रही है। (4) अध्यादेश (Ordinances), उन आज्ञाओं, आर्डिनेन्सों आदि को कहते हैं जिन्हें कार्यार्थ विधेय परिस्थितियों में अस्थायी रूप में बनाता है। इसके अंतर्गत वे आज्ञाएं और उपनियम भी आ जाते हैं जिन्हें बनाने और लागू करने का अधिकार मंत्रियों अथवा अफसरों को कानून के अंतर्गत प्राप्त होता है। (5) सामान्य कानून (Common Law) वे होते हैं जो समाज में बहुत समय से चले आ रहे हैं और प्रथाओं पर आधारित हैं। इन्हें न्यायालय कानून के सहज ही वेध मानते हैं और उसी प्रकार उनका आदर करते हैं। बहुत समय तक इंग्लैंड में यह अलिखित रूप में रहे, किंतु अब धीरे-धीरे इनको लिखित रूप प्राप्त हो गया है। (6) न्यायाधीशों द्वारा निर्मित कानूनों के अंतर्गत वे सभी कानून आ जाते हैं जिनके बनाने या विकसित होने में न्यायाधीशों का हाथ रहता है। न्यायाधीश कभी-कभी कानूनों की व्याख्या करते समय अनजाने में प्रस्तुत कानूनों की सीमा में वृद्धि कर देते



हैं और कभी-कभी जहाँ कानून मौन है, वे जान-बूझ कर 'सुनीति' के आधार पर अपने निर्णय करते हैं। तथापि कानून बनाने की न्यायाधीशों की यह शक्ति राजनीतिक रूप से सीमित है। इस बात को समझ कर अब अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश भी राजनीतिक मामलों में दखल नहीं देते। कोई भी हठ राजनीतिक नेता अपने राजनीतिक उद्देश्यों की प्राप्ति में न्यायाधीशों का हस्तक्षेप सहन नहीं कर सकता, अर्थात् पुरानी व्यवस्था उसी समय तब जीवित रह सकती है जब तक राजनीतिक रूप में वह सहा हो<sup>1</sup>। (७) अंतर्राष्ट्रीय विधि (International Law) उन कानूनों को कहते हैं जो राज्यों के पारस्परिक संबंधों के विषय में होते हैं। ये कानून संधियों, प्रयाजों, समझौतों, और अंतर्राष्ट्रीय संगठनों के निर्णयों पर आश्रित होते हैं। जिस सीमा तक राज्य इन्हें अपने देश का कानून मानकर लागू करता है, वे राजकीय कानून की श्रेणी में आ जाते हैं। यदि राज्य इनमें से कुछ को स्वीकार नहीं करता, तो वे अराजकीय कानून न होकर नैतिक नियमों की श्रेणी में गिने जाते हैं।

#### 4 कानून और नैतिकता

प्रारम्भिक समाज में कानून और नैतिकता का भेद स्पष्ट न था। उदाहरण के लिए, प्राचीन भारतवर्ष में 'धर्म' शब्द का प्रयोग किया गया है जिसमें नैतिकता और कानून दोनों की ही कुछ कुछ भावनाएँ आ जाती हैं। इसी प्रकार अन्य प्राचीन समाजों में भी प्रयाजों और परम्पराओं के द्वारा मनुष्यों के सामाजिक आचरण नियंत्रित होते थे। राज्य की उत्पत्ति के पश्चात् धीरे-धीरे कानून और नैतिकता में भेद हो गया, और अब इन दोनों में काफी अन्तर आ गया है इन दोनों के क्षेत्र, विषय और अनुशास्ति में अनेक भेद हैं जिनका नीचे हम सविस्तार विवरण देंगे।

क्षेत्र और विषय यस्तु में अन्तर—कानून का संबंध मनुष्यों के बाह्य आचरण से है। कानून यह स्वीकार करता है कि मनुष्य की भावनाओं के विरुद्ध आरोप नहीं लगाया जा सकता क्योंकि उसने आंतरिक विचारों का ज्ञान सम्भव नहीं है। दूसरी ओर, नैतिकता का मनुष्य की अंतरात्मा से संबंध है। वह उस के अन्तःकरण की भी नियंत्रित करने का प्रयास करता है। अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि कानून नैतिकता निर्धारित नहीं कर सकता। नैतिकता का संबंध व्यक्तियों की उचित और अनुचित की भावना से है। अतएव, नैतिकता का क्षेत्र

1 M. A. Kaplan and Katzenbach, "Law in the International Community" in *Legal and Political Problems of World Order*, मैक्सवेल द्वारा सम्पादित, न्यूयार्क, 1962, पृष्ठ 89-92

और कानून का क्षेत्र एक नहीं हो सकता। दूसरे, कानून वस्तुनिष्ठ होता है। द्यूदो विल्सन के अनुसार कानून स्थापित विचारों और आदतों का ऐसा भाग है जिसे विशिष्ट और औपचारिक मान्यता प्राप्त हो चुकी है और जो सरकार द्वारा लागू किया जाता है। अतः कानून निश्चयात्मक होता है। इसके विपरीत नैतिकता आत्मनिष्ठ होती है और इसलिए बहुत कुछ अनिश्चित होती है। तीसरे, कानून कालोचित होता है। कानून ऐसे अनेक कार्यों को जो अनैतिक नहीं हैं, अपराध घोषित कर देता है क्योंकि इस प्रकार के कार्य कालोचित नहीं होते। उदाहरण के लिए यदि एक साइकिल सवार रात के समय बिना प्रकाश के यात्रा करता है तो इस कार्य को अनैतिक नहीं ठहराया जा सकता किंतु जनहित की दृष्टि से यह आपत्तिजनक है और ऐसा करने से टक्कर हो जाने की सम्भावना रहती है। इसलिए कानून इसे अपराध घोषित करता है। गिलक्राइस्ट के अनुसार, कानून वे अनुमार्ग कुछ ऐसे अपराध होते हैं जो 'पाप' की श्रेणी में नहीं आते। वे अपराध इसलिए हैं कि वे कानून के विरुद्ध हैं, इसलिए नहीं कि वे अनैतिक हैं। दूसरी ओर, कानूनी अधिकार में नैतिक औचित्य का होना आवश्यक नहीं है। उदाहरण के लिए, भारतीय दण्ड-विधान के अनुसार एक व्यक्ति उधार दिया हुआ रुपया तीन वर्ष की अवधि बीत जाने पर कानूनन वापिस नहीं ले सकता। किंतु नैतिकता की यह भाँति है कि आपका जो लेना-देना है, उसकी आप भरपाई करें।

**अनुशास्ति में अन्तर—**कानून का पालन दण्ड के भय से भी होता है। अर्थात् उसकी एक बाह्य अनुशास्ति होती है। जहाँ तक नैतिकता का प्रश्न है, लोकमत के अतिरिक्त इसकी कोई बाह्य अनुशास्ति नहीं होती। वस्तुन नैतिकता का सार ही यह है कि बाहर से उसे लादा नहीं जा सकता। अतः यद्यपि राज्य सविद्या के भय किए जाने पर दण्ड दे सकता है वह आदमी के झूठ बोलने-मात्र पर दण्ड नहीं देता। इसी प्रकार यदि कोई व्यक्ति किसी के उदार व्यवहार के प्रति कृतज्ञता प्रकट नहीं करता अथवा अवारेण किसी पर नाराज हो जाता है, तो इन कारणों से कानून उसे दण्ड नहीं दे सकता। हाँ, यदि एक व्यक्ति किसी की जान से मार दे तो कानून अवश्य उसको दण्ड देगा।

**घनिष्ठ सञ्चय—**इस प्रश्न के होने पर भी कानून और नैतिकता का घनिष्ठ सम्बन्ध रहा है। जैसा कि हम कह चुके हैं, भारत, मिस्र और यूनान आदि प्राचीन देशों में नैतिकता और धर्म की विभाजक रेखा अस्पष्ट थी। यूरोप में रोम ने सर्वप्रथम कानून और नैतिकता का स्पष्ट भेद किया, किंतु आधुनिक लोकतंत्रीय युग में यह फिर एक दूसरे के समीप आते जा रहे हैं। अब यह स्वीकार किया जाता है कि कानून केवल सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न सत्ताधारी का आदेश मान नहीं

होता। समाज की 'नैतिक चेतना' से उसे समर्थन मिलना चाहिए। यदि उसका उद्देश्य 'सामाजिक हित' न होगा तो इसका आदर होना कठिन होगा। यदि कानून समाज की नैतिक मान्यताओं को स्वीकार नहीं करते, तो उनके पालन में भी अनेक बाधाएँ उपस्थित हो जाती हैं। तथापि नैतिक दायित्वों और कानूनी कर्तव्यों में अन्तर है और रहेगा। समस्त नैतिक दायित्वों को कानूनी रूप देने के प्रयास में नैतिकता की इतिश्री हो जाएगी<sup>1</sup>। कानून हमारी दृष्टि में न्याय-पूर्ण हों अथवा अन्यायपूर्ण, स्वतंत्रता के पोषक हों अथवा उसे नष्ट करने वाला, हम उनका पालन करने के लिए बाध्य होते हैं<sup>2</sup>। सिजविक के अनुसार, दमनकारी कानूनों का भी हमें पालन करना होता है, यद्यपि हम उसे बदलने के लिए प्रयत्न कर सकते हैं<sup>3</sup>।

ये दोनों ही एक दूसरे को प्रभावित करते हैं। जो कानून कुछ वर्षों तक चालू रहते हैं वे धीरे-धीरे एक नया नैतिक वातावरण उत्पन्न कर लेते हैं और इस प्रकार अर्थ और अनैतिक कार्यों का भेद कभी कभी सुप्त हो जाता है। उदाहरण के लिए, जब किसी देश में बच्चों के लिए अनिवार्य शिक्षा का कानून बनता है, जो पहले बच्चे को अपने घर बंठाए रखना केवल एक कानूनी अवरोध होता है लेकिन धीरे-धीरे ऐसा करना असामाजिक माना जाने लगता है। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि इनके आपसी संबंध बहुत घनिष्ठ हैं। राज्य और कानून दोनों ही लोकमत पर प्रभाव डालते रहते हैं और वे समाज की नैतिक प्रगति के घटक होते हैं।

**कानून और लोकमत**—कानून और लोकमत का संबंध अत्यंत घनिष्ठ है। आधुनिक युग में कानून सामान्यतः विधानाग द्वारा बनाया जाता है जिसमें जनता द्वारा चुने हुए प्रतिनिधि होते हैं। ये प्रतिनिधिक सभाएँ लोकमत के अनुसार कानून बनाती हैं। यदि जनता किसी नए कानून को बनाने अथवा पुराने कानून को रद्द करने की माँग करे, तो ऐसी माँग को अधिक समय तक ठुकराया नहीं जा सकता। जनता के प्रतिनिधि यह जानते हैं कि थोड़े समय के बाद उन्हें फिर जनता के समक्ष चुनावों के लिए अपने को उपस्थित करना होगा। अतएव, यदि वे लोकमत का समुचित आदर नहीं करेंगे, तो उनके निर्वाचित होने के अवसर भी अपेक्षाकृत कम हो जाएंगे। वस्तुतः कोई भी चुनी हुई सत्ता लोकमत का निरादर नहीं कर सकती। जो कानून लोकमत के अनुकूल नहीं होते उन्हें लागू करना अत्यंत कठिन हो जाता है। जनता के हित अथवा उनकी भावनाओं का

<sup>1</sup> मैरीन, उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 157.

<sup>2</sup> वही, पृष्ठ 253.

<sup>3</sup> उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 23.

आदर करना राज्य का कर्तव्य है। यदि सरकार इनकी उपेक्षा करके कानून बनाती है तो वह अपनी लोकप्रियता खो बैठती है। इस प्रकार, कानून और लोकमत का घनिष्ठ संबंध है।

## 5. प्राकृत कानून या प्राकृतिक नियम

एक और प्रकार के कानून की खोज राजनीतिक साहित्य में होती रही है जिसे लेखकों ने 'प्राकृत कानून' अथवा 'प्राकृतिक नियम' की संज्ञाएं दी हैं। इस विचार का जन्म प्राचीन यूनान में हुआ। सोफोक्लीज के अनुसार कुछ ऐसे अतिशक्तिशाली कानून हैं जो सभी मनुष्यों पर समान रूप से लागू होते हैं<sup>1</sup>। अरस्तू की सृष्टि के उपरांत तिन विचारधाराओं में प्राचीन यूनान में जोर पकड़ा उनमें एक 'स्टोइक' विचारधारा भी है। इस विचारधारा के अनुयायियों के अनुसार विश्व में कुछ ऐसे नियम होते हैं जो प्रकृति, जीव और मनुष्य सभी पर समान रूप से लागू होते हैं। उन्होंने ऐसे सर्वव्यापी और सर्वकालीन नियमों की खोज की और उन्हें 'प्राकृतिक नियम' की संज्ञा दी। उनका विश्वास था कि सफल विश्व ऐसे ही व्यापक बुनियादी नियमों से बसा हुआ है। स्टोइक के अनुसार, ये नियम विवेक पर आधारित होते हैं और उन्हें देवी भी कहा जा सकता है, अथवा यों कहिए कि मनुष्यों द्वारा बुद्धि के माध्यम से ऐसे नियमों का पता लगाया जा सकता है<sup>2</sup>। आग फलकर अर्द्ध मध्यकालीन और आधुनिक लेखकों ने 'प्राकृतिक नियम' के संबंध में अपनी-अपनी व्याख्याएं दी।

प्राकृतिक नियम की धारणा से सम्भवतः विद्वानों का उद्देश्य कुछ ऐसे आदर्श नियम बनाने का था जो व्यावहारिक जीवन में लागू किए जा सकें। वे इनके आधार पर राजकीय नियमों की आलोचना कर उनमें सुधार करना चाहते थे। उनका उद्देश्य चाह जो भी रहा हो, इस विचार ने राजनीति विज्ञान में एक महत्वपूर्ण काम किया, अर्थात् 'वर्थात्' से हटकर 'आदर्श' की ओर हमारा ध्यान दिनाया। प्राकृतिक नियम मनुष्य की प्रगति, नैतिकता, न्याय अथवा विवेक—इनमें से किसी पर भी आधारित किए जा सकते हैं। एक तथ्ये समय तक लेखकों की यह धारणा रही कि ये नियम निश्चित और अटन होते हैं और इनमें कोई परिवर्तन नहीं होता। विन्सिंट स्टैलियन लेखक बीको (1668-1744 ई०) ने यह विचार प्रस्तुत किया कि ये नियम भी, सामाजिक अवस्थाओं में परिवर्तन के साथ, परिवर्तित होते रहते हैं, अर्थात् समय की गति के साथ उनके स्वयं की

1 T. A. Sinclair, *A History of Greek Political Thought*, सन् 1959, पृष्ठ 49.

2 मेगासिन का उपप्रेषण ग्रंथ, पृष्ठ 135-36, 148

विषय-वस्तु भी बदलती रहती हैं। इस प्रकार वीको ने प्राकृतिक नियमों की एक विकासवादी व्याख्या प्रस्तुत की। इसके महत्व की चर्चा करते हुए सेबाइन ने कहा है कि यह नियम कानून में आदर्शात्मक तत्त्वों को स्थान देने का प्रयत्न करता है। यही नहीं, इसने अंतर्राष्ट्रीय कानून के विकास और उन्नति में भी बहुत सहायता दी है<sup>1</sup>।

## 6 सार्वजनिक अंतर्राष्ट्रीय विधि

‘अंतर्राष्ट्रीय विधि’ अपेक्षाकृत अर्वाचीन है। इनसे हमारा अभिप्राय उन मान्य सिद्धांतों और नियमों से है जिनका राज्य पारस्परिक संबंधों में पालन करते हैं उदाहरण के लिए ‘राजदूतों के प्रति व्यवहार’ एक ऐसा विषय है जिसके संबंध में प्राचीन युग में भी कुछ मान्यताएँ थी। चाहे राज्यों के आपसी संबंध सघर्षमय हो अथवा सहकारिता पर स्थापित किंतु कुछ ऐसे नियमों का होना आवश्यक है जिनके अनुसार वे कार्य करें। इस प्रकार सार्वजनिक अंतर्राष्ट्रीय विधि (Public International Law) का विषय राज्य होते हैं, व्यक्ति नहीं। यद्यपि इस प्रकार के कानून प्राचीन भारत, मिस्र, चीन आदि देशों में भी प्रचलित थे, तथापि आधुनिक अंतर्राष्ट्रीय कानून का जन्म यूरोप में हुआ है<sup>2</sup>। इनकी आवश्यकता का अनुभव उस समय हुआ जब राज्यों में वाणिज्य और व्यापार बढ़ने लगा। ये ऐसे नैतिक नियमों के रूप में थे, जिनको लागू करने के लिए कोई सत्ता न थी, तथापि फ्रांसिस्को बिटोरिया (1480-1546 ई०), अवाला (1548-1584 ई०), जैटायल (1552-1608 ई०) और सुएरेज आदि विद्वानों ने इस बात पर बल दिया कि ये नियम विवेक पर आधारित हैं और इन्हें सभी राज्यों को मान्यता देनी चाहिए। हॉलंड-निवासी ह्यूगो ग्रीशस (1583-1645 ई०) ने आधुनिक अंतर्राष्ट्रीय कानून की नींव सुहृद की और अपने ग्रंथ में उन सिद्धांतों और धारणाओं का निरूपण किया जिन पर यह कानून आधारित है।

अंतर्राष्ट्रीय विधि के प्रमुख स्रोत दो हैं प्रथाएँ, और संधियाँ। अंतर्राष्ट्रीय न्यायालय के मतानुसार एक तीसरा स्रोत भी बताया जा सकता है अर्थात् सम्मेलनों द्वारा मान्य सिद्धांत। इनके अतिरिक्त विद्वान् विधिशालिनों की टीकाएँ और ग्रंथ भी अंतर्राष्ट्रीय कानून के विकास में अत्यंत सहायक सिद्ध हुए हैं।

प्रायः यह प्रश्न उठाया जाता है कि सार्वजनिक अंतर्राष्ट्रीय कानून वस्तुतः कानून है अथवा नैतिक नियम मात्र। आस्टिन जैसे विधि-शास्त्री ‘अंतर्राष्ट्रीय कानून’ शब्द के प्रयोग से हिचकते हैं। उनके अनुसार, जो नियम आदेश के रूप

<sup>1</sup> वही, पृष्ठ 364.

<sup>2</sup> 134 Y. A. Korovin, *International Law*, मास्को, पृष्ठ 27.

में नहीं हैं, और जिन्हें कोई सामान्य सत्ता लागू नहीं करती, उन्हें कानून कहना अनुचित है। इसी प्रकार अन्य विधिशास्त्रियों ने भी कहा है कि इन कानूनों के भग होने पर दह की कोई व्यवस्था नहीं है। यही नहीं, इस कानून की विषय-वस्तु के संबंध में भी मतभेद नहीं हैं और अभी तक एक सर्वमान्य अंतर्राष्ट्रीय कानून सहिता नहीं बन सकी। इसके विपरीत ऐतिहासिक विचारधारा के विधि-शास्त्रियों का विश्वास है कि कानून के लिए आदेश का रूप लेना आवश्यक नहीं है और कानून की सच्ची वसोई उसकी मान्यता और उसका पालन किया जाना है। उसे मनवाने के लिए पारंपरिक बल भी आवश्यक नहीं है। प्रायः एक नैतिक अनुशास्ति पर्येष्ट होती है। इस दृष्टि से अंतर्राष्ट्रीय कानून को भी 'कानून' की सत्ता देने में कोई आपत्ति नहीं होनी चाहिए। यदि यह मान भी लिया जाए कि इसका उल्लंघन होता है तो हमें यह न भूलना चाहिए कि अनेक राजकीय कानूनों का भी उल्लंघन होता रहता है और इससे यह सिद्ध नहीं होता कि वे कानून नहीं हैं। कभी-कभी यह तर्क भी उपस्थित किया गया है कि राज्य किसी ऐसे सामान्य न्यायालय की सत्ता स्वीकार नहीं करते जिनके सम्मुख वे अपने आपसी झगड़े निर्णय के लिए प्रस्तुत करें और जिसका निर्णय वे स्वेच्छा से स्वीकार कर लें। कुछ अर्थों में यह बात ठीक है, फिर भी अब एक अंतर्राष्ट्रीय न्यायालय स्थापित हो चुका है और अंतर्राष्ट्रीय झगड़े इसके सम्मुख प्रस्तुत किए जा सकते हैं और किए जाते हैं। इन सभी बातों का ध्यान रखते हुए हम यह कह सकते हैं कि अब अंतर्राष्ट्रीय कानून केवल नैतिक नियमों का संग्रह मात्र नहीं रह गया है। यद्यपि अंतर्राष्ट्रीय कानून सर्वांगपूर्ण नहीं है तथापि यह बात तो अनेक कानूनी व्यवस्थाओं के संबंध में कही जा सकती है। मैटिल के मतानुसार, 'यद्यपि एक अपूर्ण रूप से संगठित राजनीति जगत् में यह एक अविकसित और अपूर्ण कानूनी व्यवस्था है, तथापि इसके नियम कानून की सामा के निकट पहुँच चुके हैं और इसे एक नैतिक सहिता समझने के स्थान पर विधि-शास्त्र की एक व्यवस्था कहना अधिक सगत होगा।

## नागरिकता, स्वतंत्रता और समानता

स्वतंत्रता की अनेक परिभाषाओं और व्याख्याओं का होना एक ऐसे विषय पर लोगों में मानसिक उलझन का सूचक है जिसके लिए भावावेश में आकर वे मृत्यु का आवाहन करने को उद्यत रहते हैं । तथापि इसन सन्दर्भ में वे इतनी कम स्पष्टता से सोचते हैं, और उनमें तार्किक निश्चय की इतनी कमी है कि वे यह भी ठीक से नहीं जानते कि इसका अर्थ क्या है ?

—जार्ज० ई० ग्रॉवन कंटलिन

### 1. नागरिकता

राज्य का उद्देश्य व्यक्ति की भलाई की ओर ध्यान देना है । आज के लोक-सत्रीय युग में, राज्य के सदस्यों को 'नागरिक' कहा जाता है । व्युत्पत्ति की दृष्टि से, नागरिकता का अभिप्राय 'नगर के निवासियों' से है । किंतु अब इस शब्द का प्रयोग उन सभी देशवासियों के लिए किया जाता है जो राज्य की सदस्यता और उससे प्राप्त सुविधाओं का उपभोग करते हैं तथा उसके प्रति अनु-रक्त होते हैं, फिर चाहे वे गाँव में रहते हों अथवा नगरों में । प्राचीन काल में राजनीतिक अधिकार-प्राप्त निवासियों की संख्या केवल अभिजात वर्ग तक ही सीमित थी, जबकि वर्तमान लोकनगरीय युग में यह अधिकार सभी वयस्क राज्य के निवासीयों को प्राप्त हो गया है । इस सन्दर्भ में ब्रिटेन देशो में कुछ निय-मन भी हैं, जैसा कि यूनिवर्स ऑफ साउथ अफ्रीका में अफ्रीका और एशिया के देशवासियों को राजनीतिक अधिकार प्राप्त नहीं हैं । किंतु ये कुछ गिने चूने अप-वाद हैं । कुछ राज्यों में नारियों को राजनीतिक अधिकार प्राप्त नहीं हैं । किंतु द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् स्थिति में काफी परिवर्तन हो गया और धीरे धीरे

उन्हें पुरुषों के समान अधिकार प्राप्त होते जा रहे हैं। कहने का अभिप्राय यह है कि लोकतंत्र और स्वतंत्रता की सीमाएँ धीरे धीरे विस्तृत होती जा रही हैं।

‘नागरिक’ शब्द के सहस्र एक अन्य शब्द ‘राष्ट्रिक’ (national) भी है जो राज्य की सदस्यता का द्योतक होता है। इन दो शब्दों के रहने का एक लाभ यह है कि नागरिक शब्द का प्रयोग हम राजनीतिक और दार्शनिक अर्थ में कर सकते हैं। स्मरण रहे कि एक देश में रहने वाले सभी व्यक्ति उसके राष्ट्रिक नहीं होते। उसमें विदेशी भी रहते हैं जिनकी अनुरक्ति राज्य के प्रति नहीं होती। प्रत्येक मतदाता भी आवश्यक रूप से नागरिक नहीं होता। स्थितजर-सैंड के कुछ कैदनों में और सोवियत संघ में काम में लगे हुए विदेशियों अथवा अनागरिकों को भी प्रायः मतदान का अधिकार दे दिया जाता है।

**नागरिक की परिभाषा**—अरस्तू के अनुसार, नागरिक वह व्यक्ति है जिसे राज्य के विचार-विमर्श और पदाधिकारियों के चुनाव में भाग लेने का अधिकार है। प्राचीन यूनान में सामन के कार्यों में सक्रिय भाग लेना नागरिकता के लिए आवश्यक माना जाता था। अतएव, दासा, नारियो, श्रमिकों आदि को नागरिक नहीं माना जाता था। किंतु आधुनिक समाजों में प्रतिनिधिक सरकारें बनी गई हैं जिनमें नागरिकों के अधिकार अपेक्षाकृत सीमित होकर केवल इतने रह गए हैं कि वे समय-समय पर मतदान कर सकते हैं और योगदानानुसार किसी पद के चुनाव में खड़े हो सकते हैं। वेटिस के अनुसार, ‘नागरिक’ राज्य के वे सदस्य हैं, जिनके कुछ वर्तव्य हैं, जो उसकी सत्ता के अंतर्गत हैं और उससे प्राप्त लाभों में समान भागीदार हैं। श्री निवास शास्त्री के अनुसार, ‘नागरिक’ राज्य के वे सदस्य हैं, जो उसके अंतर्गत अपने व्यक्तित्व का पूर्ण विकास करने का प्रयत्न करते हैं और जिन्हें समुदाय के सर्वोत्कृष्ट नैतिक कल्याण के बारे में समझ है। शास्त्री की परिभाषा में उन नागरिक गुणों का निर्देश है जिन्हें वह उत्तम नागरिकता के लिए आवश्यक मानते हैं।

**नागरिकता**—नागरिकता का अभिप्राय केवल यह नहीं है कि व्यक्ति को कुछ अधिकार प्राप्त हों और वह अपने उत्तरदायित्वों को पूरा करे। उनमें सामुदायिक कल्याण के हित सावजनिक कार्यों में सक्रिय भाग लेने की इच्छा भी होनी चाहिए। नास्की ने नागरिकता को ‘सर्वजनिक हित में विवेकपूर्ण निर्णय का योगदान’ कहा है। उसके मतानुसार विवेकशील नागरिक राज्य के सच्चे आधार होते हैं। कोई ऐसा समाज या राज्य, जिसके सदस्य अज्ञानी अथवा उदासीन हों, प्रगति नहीं कर सकता। बिना ‘अनवरत जागरूकता’ के सर्वजनिक पदाधिकारी और कर्मचारी ढीले और भ्रष्ट हो सकते हैं। अतएव, स्वतंत्रता व संरक्षण के लिए उसने ‘अनवरत जागरूकता’ को आवश्यक बताया है।



अज्ञानी नागरिक लोकतन्त्र और स्वतन्त्रता का संरक्षण नहीं कर सकते। उन्हें जग अपनी हानि का पता समझा तब बहुत देर हो चुकी होगी, और सुधारात्मक कार्य वाही के लिए अथक परिश्रम और लगन की आवश्यकता होगी। निष्क्रिय व्यक्ति उत्तम नागरिक नहीं हो सकते। जैसा कि विलियम वायड ने कहा है, सच्ची नागरिकता कर्त्तव्यों के समुचित पालन और उनके समन्वय में है। डॉ० बनी प्रसाद के अनुसार, सच्चा नागरिक जीवन सव्यापी है। उसका सवध सभी देशों की जनता और सभी श्रेणियों के लोगों से है। ब्राइट के अनुसार उत्तम नागरिक में ऊँचे दर्जे का विवेक, ज्ञान, साहस और अनुरक्ति होनी चाहिए। लार्ड ब्राइस ने इनके अतिरिक्त अनुशासन और कर्त्तव्य पालन को भी उत्तम नागरिक के लिये आवश्यक बताया है। अन्य विद्वानों ने समय, सहिष्णुता, सहयोग, निष्पक्षता, आत्मत्याग और लोकसेवा की भावनाओं पर बल दिया है। उनके मतानुसार इन गुणों के अभाव में उत्तम नागरिकता सम्भव नहीं है।

नागरिकता एक सामाजिक प्रवृत्ति है। एक अच्छे व्यक्ति का उत्तम नागरिक होना आवश्यक नहीं है। एक सदाचारी व्यक्ति असामाजिक हो सकता है, और एक उत्तम नागरिक अपने व्यक्तिगत जीवन में दोषी हो सकता है। उत्तम नागरिक और सच्चा देशभक्त में अंतर है। सच्चा देशभक्त हम एक ऐसे व्यक्ति को कहें जो अपने देश के लिए अपने जीवन को समर्पण करने के लिए तत्पर रहता है। वह इस बात पर कम विचार करता है कि उसके देश की नीति उचित है अथवा अनुचित। इसका अभिप्राय यह हुआ कि देश के प्रति उसकी अनुरक्ति अथवा प्रेम का रूप भी हो सकती है। किन्तु उत्तम नागरिक का दृष्टिकोण देश तक ही सीमित नहीं होता। वह अंतर्राष्ट्रीय प्रश्नों पर मानव समाज के हित की दृष्टि से विचार करता है।

## 2 स्वतन्त्रता

नागरिक कर्त्तव्यों का सुचारु रूप से पालन करने के लिए यह आवश्यक है कि व्यक्तियों को उसके अनुकूल वातावरण मिले और यथेष्ट सुविधाएँ प्राप्त हों। यदि यह सत्य है कि बिना सत्ता के सामाजिक शांति और व्यवस्था नहीं रह सकती, तो यह भी उतना ही आवश्यक है कि सत्ता द्वारा स्थापित इस व्यवस्था के अंतर्गत नागरिकों को अपने व्यक्तित्व के पूर्ण विकास के लिए स्वतन्त्रता उपलब्ध हो। स्वतन्त्रता की भावना ने मनुष्य को हमेशा प्रभावित किया है तथापि जैसा कि एक विद्वान ने कहा है स्वतन्त्रता एक ऐसी वस्तु है जिसको प्रेम के समान ही हम प्रत्येक दिन गले से बिजित करना होता है।

‘स्वतन्त्रता’ शब्द के अर्थ के संबंध में विचारकों में मतभेद नहीं है। हाइन

के अनुसार, स्वतन्त्रता का अभिप्राय विरोध और नियंत्रण का सर्वथा अभाव है। किंतु इस प्रकार की स्वच्छदता रीविन्सन जूसो जैसे व्यक्ति को ही मिल सकती है जो एक निर्जन स्थान पर अपने साथी फ्राइडे के साथ एकाकी जीवन व्यतीत कर रहा था। सम्य समाज में ऐसी स्वतन्त्रता सम्भव नहीं है। वस्तुतः ऐसी स्वतन्त्रता अन्य व्यक्तियों की स्वतन्त्रता के लिए घातक हो सकती है।

**स्वतन्त्रता और प्रतिबन्ध**—व्यक्तिक स्वतन्त्रता का अभिप्राय यह नहीं है कि कोई मनमानी करे। सच तो यह है कि जहाँ कुछ व्यक्ति हित-मिल कर एक साथ रहेंगे, प्रतिबन्ध आवश्यक होंगे। यदि समाज के हित में रोक न लगाई जाए, तो अराजकता स्थापित हो जाएगी। जैसा कि सास्की ने कहा है, 'प्रत्येक आचरण इस अर्थ में सामाजिक है कि मैं जो कुछ भी करता हूँ उसके परिणाम समाज के सदस्य होने के नाते मुझे भुगतने होते हैं'.....इस प्रकार स्वतन्त्रता की प्रवृत्ति में ही प्रतिबन्ध है। क्योंकि जिन दूसरी स्वतन्त्रताओं का मैं उपयोग कर रहा हूँ वे उस प्रकार की स्वतन्त्रताएँ नहीं हैं जो मेरे साथ रहने वाले व्यक्तियों की स्वतन्त्रताओं को नष्ट करें'.....इसलिए स्वतन्त्रताएँ वे अवसर हैं जिन्हें इतिहास ने व्यक्तित्व के विकास के लिए बुनियादी आवश्यकताएँ बताया है'। अतएव, स्वतन्त्रता और प्रतिबन्ध परस्पर विरोधी न होकर एक दूसरे के पूरक हैं।

प्रत्येक प्रतिबन्ध व्यक्ति की स्वतन्त्रता के लिए आवश्यक नहीं है। अनावश्यक प्रतिबन्ध व्यक्ति की स्वतन्त्रता का अपहरण करते हैं। इसका आशय यह हुआ कि जो प्रतिबन्ध लगाए जाएँ वे ऐसे हों जो सामाजिक और व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को दृष्टि से आवश्यक हों। जैसा कि सास्की ने कहा है, 'स्वतन्त्रता के लिए यह आवश्यक है कि निषेध उन्हीं लोगों की सम्मति के अनुसार लगाए जाएँ जिन पर उनका प्रभाव पड़ेगा'.....स्वतन्त्रता पर आक्रमण तभी होता है जब प्रतिबन्ध इस प्रकार के हों कि वे मनोवेला के उस सामंजस्य को नष्ट करें जो अभीष्ट कार्य करने से प्राप्त होता है। प्रतिबन्ध उस समय असर प्रतीत होते हैं जब वे आत्मिक समृद्धि से पूर्ण जीवन को नष्ट करते हों। हमारे जीवन में सबसे महत्वपूर्ण बात है नैतिक उत्कर्ष में सहायता देने वाली वस्तुओं में अपने प्रयासों और पहल (सपन) के लिए स्थान। इनका सीमित करने वाले प्रतिबन्धों की व्यवस्था ही हमारी स्वतन्त्रता को नष्ट करती है, और यह आवश्यक है कि हमारी पहल करने की क्षिति अविच्छिन्न रहे<sup>1</sup>।

**अभाववादीक मत**—कुछ व्यक्तिवादियों के अनुसार, नागरिकों को ऐसे

1 सास्की, उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 142-143.

2 वही, पृष्ठ 143.

सभी कार्य करने की छूट होनी चाहिए जो दूसरों को हानि नहीं पहुँचाते अथवा उनकी स्वतंत्रता का हनन नहीं करते। जॉन स्टुअर्ट मिल ने इसी दृष्टि से व्यक्ति के कार्यों को दो वर्गों में बाँटा : (1) व्यक्तिगत कार्य और (2) सामाजिक कार्य। उसका कहना था कि जहाँ तक ऐसे कार्यों का प्रश्न है जिनका प्रभाव या परिणाम केवल व्यक्ति पर होता है, नागरिक को पूर्ण स्वतंत्रता होनी चाहिए। किंतु व्यक्ति के सामाजिक कार्यों पर राज्य आवश्यक प्रतिबंध लगा सकता है<sup>1</sup>। ऊपर से देखने में मिल का मत न्यायसंगत प्रतीत होता है, किंतु यथायं बात यह है कि बहुत कम कार्य ऐसे हैं जो पूर्णतः व्यक्तिगत होने हैं। अतएव, मिल के इस विचार को स्वीकार नहीं किया जा सकता।

**भाषात्मक मत**—अनेक विद्वान उपर्युक्त विचारों को स्वीकार नहीं करते। स्पिन्डोला के अनुसार, सच्ची स्वतंत्रता विवेक के अनुसार कार्य करने में है। माटेस्कु के अनुसार, स्वतंत्रता का अभिप्राय ऐसे काम करने की छूट है जो मनुष्योचित हो। रूसो और ग्रीन ने कहा है कि सच्ची स्वतंत्रता 'सामान्य इच्छा' के अनुसार कार्य करने में है। अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि स्वतंत्रता सभी सम्भव हो सकती है जब व्यक्तिस्व के विकास के लिए आवश्यक सुअवसर प्राप्त हो। लास्की के अनुसार 'स्वतंत्रता से हमारा अभिप्राय ऐसा वातावरण बनाए रखने का आग्रह है जिसमें अपने पूर्ण विकास के लिए आवश्यक सुअवसर मिल सकें'<sup>2</sup>। आगे चलकर लास्की कहते हैं कि इस प्रकार की स्वतंत्रता के लिए यह आवश्यक है कि व्यक्ति को कुछ अधिकार प्राप्त हो, क्योंकि बिना अधिकारों के व्यक्ति ऐसे कानूनों के अधीन होता है जिनका उसके व्यक्तित्व की आवश्यकताओं से कोई संबंध नहीं है। इसी बात को ध्यान में रखते हुए अर्नेस्ट शार्करने भी मिल को 'खोखली स्वतंत्रता का पैगम्बर' कहा है। उनके अनुसार, मिल ने उन अधिकारों की व्याख्या पर कोई ध्यान नहीं दिया जिनके बिना स्वतंत्रता सार्थक नहीं हो सकती<sup>3</sup>। अतः यह स्पष्ट है कि स्वतंत्रता अधिकारों की उपज है और बिना अधिकारों के स्वतंत्रता नहीं हो सकती।

### 3 स्वतंत्रता, सत्ता और कानून

कुछ लोगो का विचार है कि राजनीतिक सत्ता और स्वतंत्रता परस्पर विरोधी हैं। उनके अनुसार प्रभुसत्ता असीम होती है जबकि स्वतंत्रता पर कोई अकुश

<sup>1</sup> उपर्युक्त ध्य, पृष्ठ 132.

<sup>2</sup> वही, पृष्ठ 142.

<sup>3</sup> उपर्युक्त ध्य, पृष्ठ 10.

नहीं होने चाहिए। इससे वे इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि ये दोनों साथ-साथ नहीं रह सकते। किंतु यह विचार ठीक नहीं है। हम यह देख चुके हैं कि जहाँ कुछ व्यक्ति मिलकर रहते हैं वहाँ सामाजिक जीवन में अनुशासन बनाए रखने के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि वे कुछ नियमों का पालन करें। बिना नियमों के संगठित सामाजिक जीवन असम्भव है। अराजकवादी भी यह स्वीकार करते हैं कि एक राज्यविहीन समाज में भी सत्ता की आवश्यकता होगी। उनकी धारणा यह है कि यह सत्ता बलप्रयोग पर आधारित न होकर सहमति पर निर्भर होगी। अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि सत्ता और नियमों का होना स्वतंत्रता के मार्ग में बाधक नहीं होता। तथापि, सत्ता निरंकुश हो सकती है और कानून भी लोकहित विरोधी हो सकते हैं। इसका आशय यह हुआ कि सभी प्रकार की सत्ताएँ और सभी प्रकार के कानून स्वतंत्रता के पोषक नहीं होते। किंतु एक लोकतंत्रीय शासन में यह आशा की जाती है कि उसकी सत्ता और कानून लोकमत के अनुकूल होंगे और उनका उपयोग लोकहित की दृष्टि से होगा।

प्रभुसत्ता का विश्लेषण करते समय हम यह देख चुके हैं कि यह असीमित नहीं होती। उसके ऊपर कुछ नैतिक और यथार्थ अंकुश होते हैं। अनेक ऐसी बातें हैं जिन्हें राज्यसत्ता अनुचित समझकर नहीं करती। राज्य को हमेशा यह ध्यान रखना पड़ता है कि उसके कार्य जनहित में हों और नागरिकों के व्यक्तित्व के विकास में सहायक हों। हम यह भी देख चुके हैं कि स्वतंत्रता का अभिप्राय स्वच्छन्दता नहीं होता। स्वतंत्रता की प्रवृत्ति में ही प्रतिबंध हैं और इनकी आवश्यकता इसलिए है कि अन्य नागरिकों को भी समान अवसर प्राप्त हो सकें और समाज हित के विरुद्ध कोई आचरण न करे। इसके यह स्पष्ट हो जाता है कि एक लोकतंत्रीय शासन में स्वतंत्रता और सत्ता परस्पर विरोधी न होकर एक दूसरे की पूरक होती हैं और इन दोनों में कोई अंतर्विरोध नहीं है। तथापि गैटिस के मतानुसार, बिना स्वतंत्रता के प्रभुसत्ता निरंकुश बन जाती है और बिना सत्ता के स्वतंत्रता अराजकता को जन्म देती है। तब के अनुसार, स्वतंत्रता के पूर्ण उपयोग के लिए यह आवश्यक है कि प्रभुसत्ता निश्चित नियमों की घोषणा करे और उन्हें लागू करे। उसके मतानुसार, कानूनों के अभाव में स्वतंत्रता उही हो सकती। हाँकि वह अनुसार, व्यक्ति जितनी अधिक स्वतंत्रता चाहता है उतनी ही अधिक उस सत्ता की आधीनता स्वीकार करने के लिए तत्पर होना चाहिए। तास्वी के मतानुसार, स्वतंत्रता पर लगे हुए अंकुश मनुष्य के सुख में घृद्धि करते हैं, उसे घटाने नहीं। राज्य जो विभिन्न दीवानी और पौजदारी कानून बनाता है, वे हमारी स्वाधीनता को नष्ट नहीं करते, बल्कि उनके माध्यम से हम बिना रोक-टोक के पूर्ण स्वतंत्रता का उपयोग कर पाते हैं। रिसी के अनुसार,

कानून आत्म-विकास के सुअवसर के रूप में स्वतंत्रता को सम्भव बनाते हैं और सत्ता के अभाव में इस प्रकार की स्वतंत्रता सम्भव नहीं हो सकती<sup>1</sup>। ग्रीन के अनुसार, कई आधुनिक कानून हमारे सबिदा के अधिकार को सीमित करते हैं। किंतु उनका उद्देश्य ऐसी दशाएँ स्थापित करना होता है जिनमें व्यक्ति के समस्त गुणों का पूर्ण विकास हो सके। इसका आशय यह हुआ कि यथार्थ स्वतंत्रता के उपभोग के लिए नियंत्रण आवश्यक हैं। यह वह मूल्य है जो स्वतंत्रता के उपभोग के लिए हमें चुकाना पड़ता है।

कानून स्वतंत्रता के लिए आवश्यक हैं। किंतु ऐसे कानून भी हो सकते हैं जो हमारी स्वतंत्रता पर बंधन लगाएँ। उदाहरण के लिए प्रथम महायुद्ध के पश्चात् भारत सरकार द्वारा बनाया गया रोलट ऐक्ट हमारे नागरिक अधिकारों का अपहरण करने वाला था और उसके विरोध में लोगों को जलियावाला बाग जैसी यातनाएँ सहनी पड़ी। कहने का अभिप्राय यह है कि कानून द्वारा लगाए गए प्रतिबंध सामाजिक हित की दृष्टि से आवश्यक होने चाहिए और वे सभी नागरिकों पर समान रूप से लागू होने चाहिए। तभी नागरिक यह अनुभव कर सकेंगे कि कानून उन पर अनावश्यक नियंत्रण नहीं लगाते बल्कि उनका सच्चा हित-साधन करते हैं, और ऐसे कानूनों का पालन करना उनके हित में है। रूसों के मतानुसार, 'स्वयनिर्मित कानूनों के पालन में ही सच्ची स्वतंत्रता निहित है'। सास्की के कथनानुसार, केवल वे नियंत्रण स्वतंत्रता के बाधक होते हैं जो हमारी पहचान करने की क्षमता पर रोक लगाते हैं और हमारे व्यक्तित्व के विकास में बाधा डालते हैं<sup>2</sup>। कहने का आशय यह है कि जब कानून हमारी आत्मिक उन्नति में बाधक होते हैं, तो हम उन्हें बुरे कानून कह सकते हैं। कानूनों द्वारा राज्य यह निर्दिष्ट करता है कि नागरिकों की स्वतंत्रता की सीमा क्या हो? उस सीमा को मानने पर सत्ता हस्तक्षेप नहीं करती और यदि कोई अन्य व्यक्ति उसकी इस नियमित स्वतंत्रता में रोड़ा अटकाते हैं, तो राज्य उन्हें दंड देता है। इसका अभिप्राय यह हुआ कि राज्य कानूनों द्वारा नागरिकों के अधिकार और वर्तव्यों की एक व्यवस्था करता है जिससे स्वतंत्रता का संरक्षण होता है। कानून तीन प्रकार से स्वतंत्रता को सुरक्षित रखता है। प्रथम, यह स्पष्ट करके कि व्यक्तियों के वे अधिकार-क्षेत्र क्या हैं जिसके अंतर्गत वे बिना किसी के हस्तक्षेप के अपनी इच्छानुसार कार्य कर सकते हैं। दूसरे, अधिकारों की सीमा को स्थिर कर, राज्य सभी नागरिकों की समान स्वतंत्रता का संरक्षण करता है जिससे सभी व्यक्ति नागरिक अधिकारों का पूरा उपभोग कर सकें। तीसरे, कानून यह भी स्पष्ट

1 *National Rights*, 2nd Edition, न्यूयार्क, पृष्ठ 139-140.

2 उपर्युक्त प्रथम, पृष्ठ 143.

वर देते हैं कि अन्य नागरिकों के अधिकारों के साथ हस्तक्षेप करने पर, अर्थात् अपनी अधिकार-सीमा से बाहर जाने पर, राज्य दंड देगा। उपरोक्त विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि राज्य स्वतंत्रता के मार्ग में आने वाली सभी बाधाओं को कानूनों द्वारा दूर करने का प्रयत्न करता है। यदि कानून न हो तो न केवल नागरिकों की स्वतंत्रता सतरे में पड़ जाए, बल्कि व्यक्तियों की जीवन-रक्षा भी संदिग्ध हो जाए, प्रत्येक व्यक्ति अपनी मनमानी करने लगे, शक्ति का बोल-बाला हो, बराबर भगड़े चलते रह, खोर चारो खोर असाति एवं अराजकता फैल जाए। कानून सामाजिक जीवन को नियमित कर शानि और व्यवस्था स्थापित करते हैं और इस प्रकार स्वतंत्रता को सम्भव बनाते हैं। एक मामूली उदाहरण से यह बात स्पष्ट हो जाएगी। प्रत्येक नागरिक यह चाहता है कि उसे राज-मार्ग पर चलने की स्वतंत्रता हो पर इस संबंध में यदि कोई निश्चित नियम न हो और प्रत्येक मनुष्य मनमानी दिशा में चले तो इसका दुष्परिणाम यह होगा कि प्रतिदिन सैकड़ों व्यक्ति दुर्घटनाओं में जान से हाथ धो बैठेंगे। राज्य एक साधारण-सा 'बाईं ओर चलो' का नियम बनाकर इन कठिनाइयों से बच जाता है और इस छोटे से नियम को मानने से सभी नागरिकों को मार्ग पर सुगमता-पूर्वक चलने की स्वतंत्रता प्राप्त हो जाती है। इसी प्रकार प्रत्येक नागरिक की स्वतंत्रता है कि वह बिना रोकटोक भाषण दे सकता है और अपने विचारों को प्रकट कर सकता है। किंतु यदि उसका साथ यह नियम न हो कि जो व्यक्ति अशिष्ट भाषण देगे और दूसरों की प्रतिष्ठा की हानि पहुँचाएँगे उन्हें दंड मिलेगा, तो प्रतिदिन लोग गाली-गलौज और फिर थार-पीट करत दिखाई दें। इससे यह स्पष्ट हो गया होगा कि सच्ची स्वतंत्रता के लिए सामाजिक अनुशासन का मानना आवश्यक है।

अब समस्या यह है कि स्वतंत्रता और सत्ता (तथा कानून) में किस प्रकार समन्वय किया जाए? लोकतंत्रीय शासन में इसका समाधान बहुत सरल है, अर्थात् जनसाधारण को राजनीतिक अधिकार दे दिए जाएँ और जनप्रतिनिधियों द्वारा कानून का निर्माण हो। इस दशाधीन साधारण सत्ता और स्वतंत्रता में कोई विरोध नहीं रहना चाहिए। तथापि जैसा कि सात्वी ने कहा है, स्वतंत्रता के पूर्ण उपभोग के लिए यह आवश्यक है कि सत्ता के दुरुपयोग को रोकने के कुछ साधन हो। उसके मतानुसार, सबसे अच्छा साधन यही है कि शक्ति का व्यापक बिखरप हो जिससे कोई व्यक्ति अथवा व्यक्ति-समूह निरनुश न बन सके। अतएव, आदेशवादियों की इस स्थानना की प्रत्येक स्थिति में स्वीकार नहीं किया जा सकता कि कानून व्यक्ति की 'अपारंप्र दृष्टि' के प्रतीक होते हैं

अथवा वे उसे सच्ची आत्मिक और नैतिक स्वतन्त्रता दिलाते हैं। स्पष्ट है कि ये विचार सोवतन्त्रीय समाज के अतिरिक्त अन्य किसी शासन पर लागू नहीं हो सकते और, जैसा कि सास्नी ने स्वयं कहा है सोवतन्त्रीय शासन में भी इस बात की पूरी व्यवस्था होनी चाहिए कि जब कभी सत्ता अपने अधिकारों का दुरुपयोग करे अथवा अपने उद्देश्यों की पूर्ति की ओर ध्यान न दे, तो उसे वर्तमान-पाला के लिए बाध्य किया जा सके।

#### 4 स्वतन्त्रता के लिए आवश्यक बातें

हम देख चुके हैं कि भाषास्मक अर्थ में स्वतन्त्रता का अभिप्राय यह है कि व्यक्ति ऐसे कार्य कर सके जो मनुष्योचित हों। कानून व्यक्ति की स्वतन्त्रता की सरकारी सत्ता और अथ नागरिकों के हस्तक्षेप से रक्षा करता है, संविधान सरकार के विभिन्न अंगों की सत्ता की व्याख्या करता है और इस प्रकार उनकी सीमाएँ निर्धारित करता है जिनका उल्लंघन करने पर नागरिक न्यायालय की सरण से सवते हैं और ऐसे सरकारी कार्यों को अवैध घोषित करा सकते हैं। सास्नी के कथनानुसार, स्वतन्त्रता उस समय तक वास्तविक नहीं होती जब तक सरकार को उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सके और नागरिक अधिकारों का अपहरण होने पर तुरत जवाबदेही न हो सके। अतः स्वतन्त्रता के लिए सबसे महत्वपूर्ण आवश्यकता इस बात की है कि नागरिकों के मूल अधिकारों की स्पष्ट व्याख्या की जाए और उन्हें संविधान में स्थान दिया जाए जिससे उन्हें पूरा कानूनी सरक्षण प्राप्त हो सके।

स्वतन्त्रता के लिए यह भी आवश्यक है कि राज्य 'विधि शासन' (Rule of Law) की मान्यता दे। विधि शासन से हमारा अभिप्राय यह है कि कानून की दृष्टि से सभी नागरिक समान होने चाहिए और उनके बीच किसी प्रकार का भेदभाव नहीं किया जाना चाहिए। इसका अर्थ यह हुआ कि समाज के किसी अंग को विशेषाधिकार नहीं मिलने चाहिए और सबको समान अवसर मिलने चाहिए। किसी व्यक्ति की स्वतन्त्रता दूसरों की कृपा पर निर्भर नहीं होनी चाहिए। सत्ताधारियों और सत्ता के अधीन व्यक्तियों पर समान कानून लागू होने चाहिए। इतना ही नहीं, राज्य के कार्य भी निष्पक्ष होने चाहिए<sup>1</sup>।

स्वतन्त्रता के उपभोग के लिए यह भी आवश्यक है कि सामाजिक और न्यायिक प्रणाली हो और राज्य में एक स्वतन्त्र निष्पक्ष न्याय विभाग हो। माटेस्वियु ने शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत प्रस्तुत करते हुए उसे स्वतन्त्रता के सरक्षण के लिए आवश्यक

रक बताया था। इस सिद्धांत के सबंध में विचारकों में मते ही कितने मतभेद हो किंतु वे इस बात से अवश्य सहमत होंगे कि हमारे न्यायालय पूरी तरह स्वाधीन होने चाहिए। उनके ऊपर कोई राजनीतिक दबाव नहीं होना चाहिए, जिससे उनके स्वतंत्रतापूर्वक और निष्पक्षता से निर्णय करने में कोई बाधा उपस्थित हो। यदि नागरिकों को निष्पक्ष न्याय नहीं मिलता तो स्वतंत्रता सतरे में पड़ जाती है।

सास्की के मतानुसार, स्वतंत्रता के पोषण के लिए यह आवश्यक है कि नागरिकों की सामान्य आवश्यकताएँ पूरी होती रहे। उन्हें भूख, बेकारी, रोग, अशिक्षा आदि के भय से मुक्त होना चाहिए। समाज में धन का वितरण इतना विषम नहीं होना चाहिए कि कुछ व्यक्तियों के पास अपार धन-राशि हो और बहुत से लोग दो रोटी तक के लिए सरसते रहे। सास्की का कहना है कि जीवन की बुनियादी आवश्यकताओं की पूर्ति अवश्य होनी चाहिए। यदि राष्ट्रीय आय इतनी कम है कि जीवन की सभी आवश्यकताओं की पूर्ति नहीं हो सकती तो इस अभाव का सभी पर समान रूप से प्रभाव पड़ना चाहिए<sup>1</sup>। यह नहीं होना चाहिए कि कुछ लोग ऐश्वर्य का जीवन बिताएं और अन्य लोग भुखमरी के शिकार हों। यूरोप के अनेक देशों में नागरिकों के लिए एक 'न्यूनतम आय' (Economic Minimum) निर्धारित कर दी गई है और प्रत्येक ऐसा व्यक्ति जो बेकार है इसे राज्य से पाने का हकदार है। यह आय एक साधारण श्रेणी का जीवन व्यतीत करने के लिए पर्याप्त होती है। किंतु हमारा देश अभी आर्थिक विकास की उस अवस्था में नहीं पहुँचा है जब बेकारी और भुखमरी से हमें मुक्ति मिल सके और हम अपने नागरिकों को 'न्यूनतम आय' की गारंटी दे सकें।

स्वतंत्रता का सबसे बड़ा संरक्षण सार्वजनिक जागरूकता है। सास्की के मतानुसार, जागरूक जागरूकता ही स्वतंत्रता का मूल्य है। इसका अभिप्राय यह हुआ कि नागरिकों को स्वयं अपनी स्वतंत्रता की रक्षा करनी चाहिए और इसके लिए यदि संघर्ष करना पड़े तो उन्हें इसके लिए तैयार रहना चाहिए। सास्की के कथनानुसार, कानून से उतना संरक्षण प्राप्त नहीं होता जितना कि नागरिकों में स्वाभिमान की भावना से प्राप्त होता है। यदि जनता में सत्ता के दुरुपयोग के विरुद्ध आकाङ्क्ष उठाने का साहस है तो शासक-वर्ग शक्ति का दुरुपयोग करने में हिचकिचाएगा। अतः नागरिकों को समस्त बाधाओं और बाधों को सहन करते हुए स्वतंत्रता की रक्षा के लिए कठिबद्ध होना चाहिए। अमरीकी प्रेसीडेंट जॉर्ज वॉशिंग्टन के कथनानुसार, कोई देश तभी स्वतंत्रता की रक्षा कर सकता है जब विरोध की भावना को सुरक्षित रखते हुए उसकी जनता समय-समय पर शासकों



को चेतावनी देती रहे। कहने का आशय यह है कि जनता की सतर्कता, दृढ़ता और साहस के बिना स्वतंत्रता की रक्षा नहीं हो सकती।

### 5. स्वतंत्रता के भेद

स्वतंत्रता शब्द बहुत व्यापक अर्थवाला है और इसका प्रयोग विविध अर्थों में किया जाता है। अतएव, यह उचित प्रतीत होता है कि हम इसके विभिन्न अर्थों पर संक्षेप में विचार करें।

**प्राकृतिक स्वतंत्रता**—प्राकृतिक स्वतंत्रता का अर्थ यह किया जाता है कि व्यक्ति के कार्यों पर किसी प्रकार की रोकथाम न हो। इसका अभिप्राय यह हुआ कि व्यक्ति स्वच्छंद हो। सामाजिक सविदा के सिद्धांत को मानने वाले विचारकों के अनुसार प्राकृतिक अवस्था में मनुष्यों को इसी प्रकार की 'प्राकृतिक स्वतंत्रता' प्राप्त थी। किंतु स्वतंत्रता की यह धारणा भ्रांतिपूर्ण है, क्योंकि व्यक्तिगत स्वतंत्रता संगठित समाज में ही सम्भव है। जैसा कि हम देख चुके हैं कि सत्ता और नियमों के अभाव में स्वतंत्रता सम्भव नहीं हो सकती।

**समाज में स्वतंत्रता**—संगठित समाज में व्यक्ति को तीन प्रकार की स्वतंत्रता प्राप्त हो सकती है—व्यक्तिगत अथवा नागरिक स्वतंत्रता, राजनीतिक अथवा सार्वजनिक स्वतंत्रता और आर्थिक स्वतंत्रता। व्यक्तिगत अथवा नागरिक स्वतंत्रता से हमारा अभिप्राय यह है कि प्रत्येक व्यक्ति को अपने व्यक्तिगत जीवन में विकास के सुअवसर प्राप्त हो और उसे कानूनों द्वारा निर्धारित सीमा के अंतर्गत अपनी इच्छानुसार काम करने की छूट हो। इसके अंतर्गत घूमने-फिरने की स्वतंत्रता, कानून की दृष्टि में बराबरी की स्वतंत्रता, व्यक्तिगत सम्पत्ति की सुरक्षा, आदि आ जाते हैं। इस प्रकार की स्वतंत्रता प्रायः नागरिक और अनागरिक सभी व्यक्तियों को प्राप्त होती है। नागरिक स्वतंत्रता को सभी प्रकार की स्वतंत्रताओं का आधार माना गया है। इसका आशय यह हुआ कि यदि व्यक्तियों को नागरिक स्वतंत्रता प्राप्त नहीं है अथवा उन्हें इस संरक्षण में पूरे संरक्षण नहीं मिले हैं, तो उन्हें अन्य किसी प्रकार की स्वतंत्रता मिलना दुर्लभ है।

**राजनीतिक स्वतंत्रता** से हमारा अभिप्राय यह है कि नागरिकों को शासन के कार्यों में सक्रिय रूप से भाग लेने की सुविधा हो। इसमें मतदान, निर्वाचन, और पदग्रहण आदि की स्वतंत्रता सम्मिलित है। लास्की के कथनानुसार, राजनीतिक स्वतंत्रता नागरिक स्वतंत्रता की पूर्ण है। लोकतंत्रीय राज्य में इसका होना अनिवार्य है। एव अर्थ में इसका अभिप्राय स्वशासन अथवा स्वराज्य है। लास्की के मतानुसार, इस प्रकार की स्वतंत्रता यथार्थ बन सके इसके लिए दो बातें आवश्यक हैं। प्रथम, सभी नागरिकों को शिक्षित होना चाहिए और राज्य

द्वारा सभी व्यक्तियों को समान रूप से शिक्षण के अवसर प्राप्त होने चाहिए। उनका कथन है कि हमारी वर्तमान शिक्षण-व्यवस्था में एक भारी दोष यह है कि इसमें धनिकों के व्यक्तियों को अधिकार जमाने की टेबल पड़ जाती है और निर्धनो के व्यक्तियों को धनिकों के प्रति आदरभाव रखने की। इस प्रकार की व्यवस्था सभी राजनीतिक स्वतन्त्रता को पापने नहीं देती। अतएव यह आवश्यक है कि हमारी शिक्षण प्रणाली ऐसी हो कि वह हमें समानता, स्वतन्त्रता, लोकतन्त्र, समाज व्यवस्था, और समाजवाद की भावनाओं से प्रेरित करे। राजनीतिक स्वतन्त्रता के लिए आवश्यक बात यह है कि राज्य में लोगों को समार्य समाचार उपलब्ध हो जिसके आधार पर वे अपना मत निर्धारित कर सकें। यदि समाचारों को ज्ञान प्रूफ कर छोड़ा गरोडा जाएगा तो उसका परिणाम यह होगा कि लोगों में भांतिभांति उत्पन्न होगी और उनके मत भी समान तथ्यों पर आधारित होंगे। साहसी के अनुसार, जिन व्यक्तियों को विश्वस्त समाचार नहीं मिलते, उनकी स्वतन्त्रता का आधार ही नहीं रहता, क्योंकि बिना समार्य समाचारों के कोई निर्णय करना समत राहों पर भटकने के समान है।

विरुद्ध दिनों से आर्थिक स्वतन्त्रता पर विशेष जोर दिया जाने लगा है। कुछ समय पूर्व इसका अर्थ एकदम भिन्न था और आर्थिक स्वतन्त्रता का अभिप्राय यह लगाया जाता था कि व्यक्ति को आर्थिक क्षेत्र में पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त हो, अर्थात् राज्य के नियन्त्रण कम से कम हो। आर्थिक क्षेत्र में इस व्यक्तिवाद का परिणाम यह हुआ कि हजारों धर्मिक बरबाद हो गए और वे निम्न कोटि का जीवन बिताने के लिए बाध्य हो गए। बेकारी, भुत्तमरी, अशिक्षा, बीमारी आदि के समस्त के निम्न और माध्यम वर्ग को तबाह कर दिया। धीरे-धीरे लोगों की आंखें खुलीं और वे आर्थिक सुरक्षा की आवश्यकता का अनुभव करने लगे। परिणामस्वरूप, आर्थिक स्वतन्त्रता का अर्थ ही अब बदल गया है। साहसी के मतानुसार, आर्थिक स्वतन्त्रता से हमारा तात्पर्य यह है कि सभी नागरिकों को जीविकोपार्जन के लिए काम मिले और उनकी कम से कम इतनी आय हो कि वे सुविधापूर्वक अपनी सभी आवश्यकताओं को समुचित ढंग से पूरा कर सकें, अर्थात् व्यक्ति को बेकारी और भुत्तमरी के भय से मुक्ति मिले। अब इस बात को सभी लोग स्वीकार करते हैं कि एक बेकार अथवा निर्धन व्यक्ति सभी राजनीतिक स्वतन्त्रता का सम्पूर्ण उपयोग नहीं कर सकता। अतएव, आर्थिक स्वतन्त्रता के हिमायती एक ऐसे समाज की स्थापना करना चाहते हैं कि जिसमें सभी व्यक्तियों के जीवन की न्यूनतम आवश्यकताओं की पूर्ति होवे पर ही किसी को ऐक-आराम

1 वही, पृष्ठ 147-48

2 वही, पृष्ठ 148-49,

के साधन मिल सकें। ऐसी स्थिति के अभाव में मनुष्य उन दासों से अच्छा नहीं होता जो खुले बाजार में बेचे और खरीदे जाते थे<sup>1</sup>। आर्थिक स्वतंत्रता का एक दूसरा पहलू 'उद्योग में स्वशासन' है जिसका अभिप्राय यह है कि उत्पादन की विभिन्न प्रक्रियाओं में श्रमिकों के प्रतिनिधियों का नियंत्रण हो। इस प्रकार के स्वशासन के अभाव में श्रमिक पूर्णतः धनिक वर्ग की कृपा पर निर्भर हो जाता है। उसे हमेशा बेकारी और मुसमरी का डर सताता रहता है जिनके कारण यह अपनी सृजनात्मक प्रवृत्तियों का समुचित उपयोग नहीं कर पाता। अतएव, यह स्पष्ट है कि सच्ची व्यक्तिगत स्वतंत्रता के लिए बेचल राजनीतिक स्वतंत्रता ही यथेष्ट नहीं है, साथ ही आर्थिक स्वतंत्रता भी होनी चाहिए।

राष्ट्रीय स्वतंत्रता—राष्ट्रीय स्वतंत्रता से हमारा अभिप्राय बाह्य नियंत्रण से स्वतंत्र होने से है। जैसा कि लोकमान्य तिलक ने कहा, स्वराज्य प्रत्येक राष्ट्र का अमिट अधिकार है। जैसे ही किसी जनसमुदाय में राष्ट्रीयता की भावना का उदय होता है वह स्वाधीनता प्राप्त करने के लिए लातायित हो जाती है। इसी भावना से प्रेरित होकर सन् 1776 ई० में 13 अमेरिकी उप-निवेशों ने इंग्लैंड के विरुद्ध बगावत का झंडा खड़ा किया और समुक्त राज्य (अमेरिका) की नींव डाली। इस प्रकार भारत में 15 अगस्त, सन् 1947 ई० को स्वाधीनता प्राप्त हुई। पिछले 20 वर्षों में लगभग 50 राष्ट्र स्वतंत्र हो चुके हैं। वस्तुतः राष्ट्रीय स्वतंत्रता के आधार के बिना व्यक्तिगत स्वतंत्रता संभव नहीं है, क्योंकि स्वाधीन जनसमुदाय ही सच्ची नागरिक, राजनीतिक, और आर्थिक स्वतंत्रता का उपयोग कर सकते हैं।

## 6. समानता के भेद

स्वतंत्रता के साथ समानता भी अच्छे नागरिक जीवन के लिए आवश्यक है। समानता से हमारा अभिप्राय यह है कि प्रत्येक व्यक्ति को बिना वर्ग, जाति, धर्म, लिंग, व्यवसाय आदि के भेद के समान अधिकार प्राप्त हों। इसका अभिप्राय यह नहीं है कि सभी व्यक्ति सभी विषयों में समान होते हैं। समानता की यह धारणा भ्रांतिपूर्ण है। व्यक्तियों में पूर्णरूपेण समानता नहीं हो सकती। अस्तु के कथनानुसार, सभी व्यक्ति समान नहीं होते कुछ योग्य होते हैं और कुछ अयोग्य, कुछ शारीरिक रूप से बलवान होते हैं और कुछ निर्बल, कुछ व्यक्ति विद्वान होते हैं और कुछ नासमर्थ। इसी प्रकार के विचार अथवा विद्वानों ने भी प्रकट किए हैं। हिंदू समाज में जाति प्रथा असमानता पर आधारित है।

कुछ लोग जाति और रंग के आधार पर असमानता के सिद्धांत को सिद्ध करने का असफल प्रयत्न करते हैं। समानता के विरोध में एक लेखक ने कहा है कि यदि व्यक्तियों में बराबर सम्पत्ति बाँट दी जाए तो भी थोड़े ही समय में उनमें से कुछ व्यक्ति निर्धन हो जाएंगे और कुछ धनवान, क्योंकि सभी की योग्यताएँ और आवश्यकताएँ एक समान नहीं होती और न सभी परिवारों के सदस्यों की संख्या ही समान होती है। इस प्रकार अनेक विचारकों का कहना है कि व्यक्तियों की समानता की बातें करना निरर्थक है। जब एक पेड़ की दो पत्तियाँ तक एकसार नहीं होती, तब सभी मनुष्य कैसे समान हो सकते हैं? मनुष्यों की योग्यता, स्वभाव और रुचि में इतनी विभिन्नता पाई जाती है कि समानता का कोई स्पष्ट अर्थ नहीं रह जाता।

यह ठीक है कि व्यक्तियों की रुचि और योग्यता एकसमान नहीं होती। यह भी ठीक है कि कुछ व्यक्ति दूसरों की अपेक्षा अधिक कर्मठ, सहनशील और उदार होते हैं। इस प्रकार प्रकृति और प्रवृत्ति की विभिन्नताएँ व्यक्तियों में पाई जाती हैं। समानता से हमारा अभिप्राय यह नहीं है कि हम इन विभिन्नताओं को स्वीकार न करें, बल्कि यह है कि हम उन असमानताओं को दूर करने का भरसक प्रयत्न करें जो नैतिक नहीं हैं और समान अवसरों का अभाव में उत्पन्न हो गई हैं। यह बात सर्वविदित है कि हमारे समाज में सभी व्यक्तियों को समान सुविधाएँ प्राप्त नहीं हैं। इसका परिणाम यह होता है कि जो व्यक्ति निर्धन परिवार में जन्म लेते हैं उनकी प्रतिभा का विकास नहीं हो पाता और उनका व्यक्तित्व पनपने के पहले ही मुरझा जाता है। हमारे समाज में ऐसे लाखों व्यक्ति हैं जिन्हें योग्यता होने पर भी सुविधाएँ नहीं मिलती, और जिनका उनके बिना समुचित विकास नहीं हो पाता। कभी कभी लोगों को यह भ्रम हो जाता है कि सम्भवतः ऐसे व्यक्तियों में बुद्धि अथवा योग्यता का अभाव है, किंतु डा० बेनीप्रसाद ने मतानुसार, 'किसी समाज में मूर्खों और जड़बुद्धि वाले लोगों की संख्या बहुत कम होती है। अधिकांश व्यक्ति अपनी योग्यता का परिचय देने की क्षमता रखते हैं। कभी केवल इस बात की है कि उन्हें उन्नति के सुअवसर नहीं मिलते'। आवश्यकता यह है कि प्रत्येक व्यक्ति को हम उसके पूर्ण विकास के अवसर दें। यदि हम यह मानते हैं कि लोकतंत्रीय समाज में सभी व्यक्तियों को सुखी होने का अधिकार है तो हमें यह भी स्वीकार करना पड़ेगा कि हमारे समाज में जो भी असमानताएँ हों, उनके दृश्य कारण हों। जन्म के आधार पर किसी व्यक्ति को समाज में ऊँचा अथवा नीचा दर्जा नहीं मिलना चाहिए। उसकी योग्यता और कार्य क्षमता के आधार पर उसका मूल्यांकन होना चाहिए।

सास्त्री के कथनानुसार, इस बात की अत्यंत आवश्यकता है कि जब तक सभी नागरिकों की न्यूनतम आवश्यकताओं की पूर्ति न हो जाए तब तक किसी को विस्थापित न मिले। उदाहरण के लिए, जब तक सभी नागरिकों को रहने के लिए घर नहीं मिलते, तब तक यदि किसी व्यक्ति के पास ऐसे महल हो जिनमें बीसवीं सदी के हैं और बड़े बड़े बाग और बगीचे हैं, तो यह सरासर अत्याचार है। इसी प्रकार जहाँ कुछ लोग भूखे रहते हैं वहाँ यदि कुछ व्यक्ति नाना प्रकार के व्यक्तियों को इतनी मात्रा में पाएँ कि उन्हें अजीब हो जाए, तो यह स्थिति युक्तिसंगत नहीं मानी जा सकती। अतः सास्त्री इस परिणाम पर पहुँचते हैं कि समानता बहुत कुछ 'समानुपात की एक समस्या' है। वे सभी वस्तुएँ जिनके बिना जीवन अर्थहीन बन जाता है, सभी को बिना भेदभाव के यथेष्ट मात्रा में मिलनी चाहिए। इस प्रकार की आवश्यकताओं की पूर्ति के पश्चात् ही किसी व्यक्ति की विशेष सुविधाओं पर ध्यान दिया जा सकता है। अतिरिक्त राष्ट्रीय आय का वितरण काय कुशलता से आधार पर होना चाहिए। समाज में जो भी भेद हों वे इस आधार पर हो कि कौन समाज के हित में कितना योग देता है। यदि किसी समाज में आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए पर्याप्त साधन नहीं हैं, तो इस अपर्याप्तता में सभी को समान रूप से साझीदार होना चाहिए। सास्त्री ने समानता के लिए तीन प्रमुख आवश्यकताएँ बताई हैं— प्रथम, विशेष सुविधाओं का अभाव, द्वितीय, समान अवसरों का सुयोग, और तृतीय, सब की प्राथमिक आवश्यकताओं की सबसे पहले पूर्ति।

समानता के विभेद—सास्त्री के मतानुसार, समानता के चार विभेद हैं— नागरिक समानता, राजनीतिक समानता, सामाजिक समानता और प्राकृत समानता। किंतु सास्त्री ने समानता के केवल दो विभेद बताएँ हैं, अर्थात् राजनीतिक और सामाजिक समानता। मार्कर के अनुसार, समानता के दो रूप हैं, अर्थात् कानूनी और सामाजिक समानता। उसने सामाजिक समानता के अंतर्गत आर्थिक समानता को भी सम्मिलित कर लिया है।

नागरिक समानता से हमारा अभिप्राय यह है कि सभी नागरिकों को समान नागरिक अधिकार प्राप्त हो और उनमें किसी प्रकार का भेदभाव न किया जाए। कानून की दृष्टि में सभी नागरिक बराबर माने जाएँ और 'विधि शासन' की व्यवस्था हो। राज्य में ऐसे कानून प्रचलित न हों जो किसी व्यक्ति समूह अथवा वर्ग के हितों का साधन करते हों अथवा उन्हें विस्थापित कर देते हों। ऐसी स्थिति में 'समानता' नहीं हो सकती। राजनीतिक समानता से हमारा अभिप्राय यह है कि सभी नागरिकों को बिना किसी भेदभाव के राजनीतिक अधिकार

प्राप्त हो। ऐसी समानता के लिए लोकतंत्रीय शासन और वयस्क मताधिकार आवश्यक हैं। सहस्रों वर्षों तक व्यक्ति को ऐसी समानता प्राप्त नहीं हुई। आज भी कुछ ऐसे देश हैं जिनमें रंग, जाति अथवा लिंग के आधार पर भेदभाव किया जाता है और राजनीतिक अधिकार नहीं दिए जाते। सामाजिक समानता से हमारा अभिप्राय यह है कि कुल, जाति, धर्म, लिंग आदि के आधार पर न किसी को विशेष सुविधाएँ दी जाएँ और न कोई बचन लगाए जाएँ। इसका अर्थ यह हुआ कि दास प्रथा, बेगार, ऊँच-नीच के भाव, जाति प्रथा आदि सामाजिक असमानता के जो अवशेष हैं उनका अंत किए बिना सामाजिक समानता प्राप्त नहीं हो सकती। यद्यपि हमारे संविधान के अंतर्गत छुआछूत और जाति-पाँति के भेदभाव को अवैध घोषित कर दिया गया है, तथापि केवल कानून बनाने से सामाजिक समस्याएँ नहीं सुलझती। इनका समाधान करने के लिए यह आवश्यक है कि नागरिकों के दृष्टिकोण में परिवर्तन हो और ऐसा सभी हो सकता है जब कि पिछड़े हुए लोगों की आर्थिक अवस्था में उन्नति हो। उपदेश देने से अथवा सामाजिक भेदभाव के विरुद्ध भाषण देने से केवल सीमित परिणाम निकल सकते हैं। शिक्षा के प्रसार और आर्थिक उन्नति से ही लोगों के दृष्टिकोण में परिवर्तन आना और भारतीय जनता के सभी भगों का समान रूप से सामाजिक समानता, एकाता और प्रगति की ओर अग्रसर होना सम्भव है। आर्थिक समानता से हमारा अभिप्राय धन के समान वितरण अथवा आय की समानता से नहीं है। किंतु इसका तात्पर्य यह है कि सर्वप्रथम समस्त नागरिकों की प्राथमिक आवश्यकताओं की पूर्ति की जाए। तत्पश्चात् यदि कुछ राष्ट्रीय बचत हो तो उसका वितरण सामाजिक हित में व्यक्ति के योग के आधार पर किया जाए<sup>1</sup>। तथापि, किसी व्यक्ति के पास इतना धन नहीं होना चाहिए कि उसके बल पर वह अन्य व्यक्तियों को अपनी मुट्ठी में बरके उन पर अपना रौब डाल सके। लास्की के मतानुसार, जब तक औद्योगिक क्षेत्र में लोकतंत्रीय सिद्धांतों को लागू नहीं किया जाता, तब तक यूँजीपतियों के अनुचित दबाव से लोगों को छुटकारा नहीं मिलेगा। उसका कथन है कि सच्ची राजनीतिक समानता के लिए यह आवश्यक है कि नागरिकों को आर्थिक समानता की उपलब्धि हो, अन्यथा जिनके हाथ में आर्थिक शक्ति है वे ही राजनीतिक सत्ता का भी उपभोग करेंगे। इस बात को प्राचीन यूनानी और रोमन विचारकों ने भली-भाँति समझकर आर्थिक विषमताओं को दूर करने पर बल दिया था। अब समाजवादी और साम्यवादी लोग इस सत्य की ओर हमारा ध्यान आकर्षित कर रहे हैं। लास्की के अनुसार, आर्थिक क्षेत्र में 'संगम समानता' से अभिप्राय यह है कि सम्पत्ति के वितरण में विषमताएँ

न हो, और जो वर्ग समाज में सत्तारूढ़ है उस पर लोकमत का अकुश हो। साथ ही, शक्ति का प्रयोग उत्तरदायित्व पूर्ण हो, और जब कोई व्यक्ति अथवा वर्ग शक्ति का दुरुपयोग करे तो उसको उत्तरदायी ठहराकर समुचित दंड दिया जाए।

## 7. स्वतंत्रता और समानता

पुराने ढंग के लोकतन्त्रवादियों और उदारवाद के अनुयायियों की यह आस्था थी कि स्वतंत्रता अर्थात् राजनीतिक अधिकार देने से सभी सामाजिक समस्याएँ स्वतः ही हल हो जाएंगी। उनका विश्वास था कि जब प्रत्येक व्यक्ति नागरिक की मताधिकार प्राप्त हो जाएगा तो वह स्वयं अपने हित का ध्यान रख सकेगा और किसी को शिष्यायत का अवसर न रहेगा। अतएव, उनका यह निरंतर प्रयत्न रहा कि मताधिकार का उस समय तक विस्तार किया जाय जब तक प्रत्येक व्यक्ति नागरिक की पूर्ण राजनीतिक अधिकार प्राप्त न हो जाएँ। इनमें से कुछ विचारक, जिनमें डि टोक्यवैली और ऐबटन प्रमुख हैं, यह समझते थे कि स्वतंत्रता और समानता परस्पर-विरोधी हैं। ऐबटन के मतानुसार, समानता की कामना स्वतंत्रता की आशा को नष्ट कर देती है। स्पष्ट है कि इन विचारकों के अनुसार, स्वतंत्रता केवल अभिजात-वर्ग के लिए होती है। अनुभव ने हमें यथा दिया है कि जहाँ भी स्वतंत्रता सीमित होगी उसका परिणाम यह होगा कि धनिकों के पास शक्ति और सत्ता संचित हो जाएगी और निम्न वर्ग के लोगों को उससे कोई लाभ न होगा। किंतु सच्ची स्वतंत्रता के लिए यह आवश्यक है कि सामाजिक स्थिति ऐसी हो जिसमें कोई व्यक्ति अथवा वर्ग दूसरों पर हावी न हो सके और न कोई व्यक्ति दूसरों की कृपा पर निर्भर हो। जब तक नागरिकों को इस प्रकार स्वतंत्रता प्राप्त नहीं होती, समानता की बातें करना अर्थहीन है।

उपर्युक्त विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि प्राचीन ढंग के लोकतन्त्रवादियों का आर्थिक समानता में कोई विश्वास न था। आर्थिक स्वतंत्रता का अभिप्राय वे यह समझते थे कि प्रत्येक व्यक्ति को आर्थिक क्षेत्र में पूरी छूट हो अर्थात् राज्य उनके कार्यों पर कोई प्रतिबंध न लगाए। उनका विश्वास था कि आर्थिक क्षेत्र में यदि व्यक्तिगत स्वतंत्रता होगी तो सब नागरिकों को अपनी उन्नति के समान अवसर मिल जाएँगे। किंतु औद्योगिक क्रांति के पश्चात् धीरे-धीरे लोगों को इस धारणा के दाँप दृष्टिगत होन लगे। इस क्रांति का परिणाम यह हुआ कि धार्मिक पूँजीपतियों की कृपा पर निर्भरता गयी, आर्थिक विषमताएँ बढ़ने लगी, जनता में असंतोष के संकेत प्रकट होने लगे और यह स्पष्ट होने लगा

कि राजनीतिक समानता से निम्न वर्ग के लोगों को विशेष लाभ नहीं हुआ। अपनी गरीबी, अज्ञानता और बेबसी के कारण वे या तो राजनीतिक कार्यों में कोई रुचि नहीं ले पाते और यदि लेते भी हैं तो पूँजीरतियों के प्रभाव से उन्हें छूटकारा नहीं मिल पाता। इस स्थिति ने विचारकों की आँखें खोल दी और वे यह समझने लगे कि आर्थिक समानता के अभाव में राजनीतिक स्वतंत्रता प्रायः निरर्थक होती है। सम्पत्ति धीरे-धीरे कुछ धनिक लोगों के हाथों में केंद्रित हो जाती है। अब आर्थिक क्षेत्र में खुली दूट देने से सभी वर्गों का समान रूप से हित-साधन नहीं होता, अनेक धनिक वर्ग का साम होता है। यह स्पष्ट है कि एक मिल-मालिक और मजदूरों की स्थितियों में कोई समानता नहीं होती क्योंकि मिल-मालिक जब चाहे मजदूर को बर्बाद बना सकता है। जैसा कि हाम्मन ने कहा है, एक 'भूखे व्यक्ति के लिए स्वतंत्रता का क्या मूल्य है? वह स्वतंत्रता को न खा सकता है और नानो सकता है'। सच तो यह है कि जो व्यक्ति अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए दिनरात परिश्रम करके किसी प्रकार कुछ साधन जुटा पाते हैं, उनके पास न इतना समय होता है और न इच्छा ही कि वे सार्वजनिक मामलों में दिनचस्ती से सके और अपने राजनीतिक अधिकारों का पूरा उपयोग कर सकें। उनसे यह आशा करना कि वे अपने मताधिकार का विवेकपूर्ण उपयोग करेंगे अनुचित है। इस सन्दर्भ में रूसो के इस विचार का कि प्रतिनिधिक लोकतन्त्रीय शासन में नागरिक चार-पाँच वर्षों में केवल एक बार स्वतंत्र होते हैं और तदीनरात्र मज्जान देकर वे फिर अगले चार-पाँच वर्षों के लिए पराधीन हो जाते हैं, एक नया महत्त्व और अर्थ हो जाता है। जैसा कि जोड ने कहा है, 'स्वतंत्रता की धारणा को, जो राजनीति में अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है, जब आर्थिक क्षेत्र में लागू किया गया तो उसके भनकर दुष्परिणाम हुए, जिनके परिणामस्वरूप समाजवादी और साम्यवादी समाजधारकों का उदय हुआ जो आर्थिक समानता पर विशेष बल देते हैं और जिनका यह निश्चित मत है कि आर्थिक समानता के बिना वास्तविक राजनीतिक स्वतंत्रता कभी उपलब्ध नहीं हो सकती'।

अब भी कुछ ऐसे व्यक्ति हैं जो स्वतंत्रता और समानता को परस्पर विरोधी मानते हैं। उनके विचार में स्वतंत्रता व्यक्तित्व के विकास का अवसर देती है जब कि समानता उन्हें एक सतह पर लाना चाहती है। पर जैसा हम बता चुके हैं समानता से हमारा अभिप्राय लोगों को एक स्तर पर लाना नहीं है बल्कि भेदभावों को मिटाना है। अब यह विचार भातिपूर्ण सिद्ध हो चुका है कि राजनीतिक स्वतंत्रता मिल जाने से प्रत्येक व्यक्ति अपना पूर्ण विकास कर सकता है। वस्तुतः जहाँ कुछ व्यक्ति ऐश्वर्य का भोग करते हैं, वहाँ अधिकतर



## अधिकार और कर्तव्य

राज्य के सदस्य होने के नाते, व्यक्ति के अधिकार होते हैं, ... तथापि इन अधिकारों को केवल राज्य-प्रदत्त सम्प्रदाय व्यक्तित्व की रक्षा करना नहीं अधिकृत उसे नष्ट करना है। —हैरोल्ड जे० लास्की

### 1. अधिकारों का स्वरूप

जहाँ कुछ व्यक्ति मिलकर रहते हैं, वहाँ यह आवश्यक हो जाता है कि वे मानव आचरण के कुछ सामान्य नियमों का पालन करें। इस प्रकार के प्रतिबंधों और दायित्वों के बिना अच्छा सामाजिक जीवन असम्भव है। लास्की के बहानानुसार, 'अधिकार सामाजिक जीवन की वे परिस्थितियाँ हैं जिनके बिना आम तौर पर कोई व्यक्ति अपना सर्वोत्तम रूप पाने की आशा नहीं कर सकता<sup>1</sup>। ये व्यक्तित्व के समुचित विकास के लिए अत्यंत आवश्यक हैं। इन सुअवसरों के बिना सद्जीवन (good life) सम्भव नहीं है। अतएव, प्रत्येक सम्य समान अपने नागरिकों को ऐसे सुअवसर देने का प्रयत्न करता है जिनसे उनके व्यक्तित्व का पूर्ण विकास हो। लास्की के मतानुसार, किसी राज्य का भूतयाकत इस आधार पर किया जा सकता है कि वह किस प्रकार के अधिकार अपने नागरिकों को देता है। डा० बेनीप्रसाद के शब्दों में, 'अधिकार धसल में वे परिस्थितियाँ हैं जो व्यक्तित्व के विकास के लिए आवश्यक और अनुकूल हैं<sup>2</sup>।

इस परिभाषा से यह स्पष्ट हो जाता है कि अधिकार के नाम पर मन-चाही परिस्थितियों के लिए दावा नहीं किया जा सकता। एक व्यक्ति के केवल

1 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 91

2 नागरिकशास्त्र, प्रथम, 1937, पृष्ठ 40.

वही दावे 'अधिकार' में परिणत हो सकते हैं जो अनसाधारण के विकास के लिए भी 'आवश्यक और अनुकूल' हो। 'अधिकार' शब्द के अंग्रेजी पर्याय 'राइट' (right) से यह ध्वनि निकलती है कि उसे न्यायपूर्ण होना चाहिए अर्थात् एक दावे को अधिकार में परिणत होने के लिए उसे व्यक्तिगत स्वार्थ पर आधारित न होकर 'सामूहिक हित' के अनुरूप होना चाहिए ; तभी वह सर्वमान्य हो सकता है। यह स्पष्ट है कि कोई भी व्यक्ति दूसरों के दावों को तब तक मानने को तैयार न होगा जब तक उसे यह विश्वास न हो कि ऐसा करने से उसकी कोई हानि नहीं होगी, और साथ ही उसकी समान मार्गों भी पूरी होगी। अतः हम कह सकते हैं कि अधिकार व्यक्तियों के वे दावे हैं जो सभी व्यक्तियों के लिए और सभी की भलाई का ध्यान रखते हुए किए जाते हैं।

अब प्रश्न यह है कि ये दावे किससे किए जाएँ ? इसका उत्तर यही है कि वे समाज अथवा राज्य के सामने प्रस्तुत किए जाएँ। संगठित समाज के अभाव में अधिकारों के अस्तित्व का प्रश्न ही नहीं उठता, क्योंकि वहाँ तो 'जिसकी साथी उसकी भैंस' वाली कहावत चरितार्थ होगी। जहाँ शक्ति का बोल-बाला हो, वहाँ अधिकार नहीं हो सकते। सम्य समाज के शांतिपूर्ण और व्यवस्थित वातावरण में ही उनका उपयोग समभव है।

जब इन अधिकारों की माँग समाज के सम्मुख आती है तो लोकसम्मति होने पर समाज इन्हे मान्यता दे देता है और ये नैतिक अधिकारों का रूप प्राप्त कर लेते हैं। नैतिक अधिकारों का आधार समाज की नैतिक भावना होती है, अर्थात् समाज की दृष्टि में व्यक्ति की ये माँगें व्यक्तित्व के पूर्ण विकास के लिए आवश्यक हैं। डा० रिची (Ritchie) के अनुसार, नैतिक अधिकार 'एक व्यक्ति के दूसरों के प्रति ऐसे दावे हैं जिन्हें समाज ने मान्यता दे दी है, फिर चाहे राज्य उन्हें माने या न माने'। जब व्यक्ति के इन दावों को स्वीकार करके राज्य उन्हें कानूनी मान्यता दे देता है तो वे कानूनी अधिकार बन जाते हैं। मान्यता देने पर राज्य इन अधिकारों की रक्षा करता है और उनका उल्लंघन किए जाने पर अपराधियों को यथोचित दंड देने की व्यवस्था करता है।

अधिकार सामूहिक होते हैं। संगठित समाज से बाहर उनका कोई अस्तित्व नहीं होता। वे व्यक्तिगत विकास और सामाजिक हित को प्रचलित धारणाओं पर आधारित होते हैं। अतः समाज में विरुद्ध किसी व्यक्ति के अधिकार नहीं हो सकते (किंतु सरकार के विरुद्ध उसके अधिकार हो सकते हैं)। अधिकारों के सामाजिक होने का दूसरा पहलू यह है कि जो व्यक्ति अधिकारों का गुप्त भोगना चाहते हैं उन्हें दूसरों के समान अधिकारों का पूरा सम्मान करना चाहिए। संक्षेप में, अधिकारों का उपभोग अपने नस्लों के सुचारु रूप से पालन

करने पर निर्भर है, और कर्तव्यों के संसार में ही अधिकारों का अस्तित्व हो सकता है ।

अधिकार 'न्याय' की उस सामान्य व्यवस्था का परिणाम है जिस पर राज्य और उसके कानून आधारित हैं<sup>1</sup> । इस न्यायभावना (notion of Right or Justice) से पृथक् अधिकारों का न तो कोई महत्त्व है और न ऐसे न्याय-विहीन अधिकारों को कानूनी सुरक्षण ही मिलना चाहिए । बार्कर के कथनानुसार, कानून, दो कारणों से व्यक्ति को अधिकार देता है । प्रथम कारण यह है कि राज्य जिस 'न्याय-व्यवस्था' पर आधारित है, अधिकार उसके प्रतीक हैं । दूसरा कारण यह है कि इन अधिकारों के बिना व्यक्ति 'न्याय-व्यवस्था' के लक्ष्य को प्राप्त नहीं कर सकते, अर्थात् वे अपने व्यक्तित्व का पूर्ण विकास नहीं कर सकते । अधिकारों को मान्यता और संरक्षण देकर राज्य और कानून उस 'न्याय-व्यवस्था' के लक्ष्य को प्राप्त करने में योग देते हैं जिस पर वे स्वयं आधारित हैं । अब, हम कह सकते हैं कि राजकीय कानून अधिकारों को सीमित नहीं करते । वस्तुतः वे उन्हें और भी अधिक सुरक्षित करते हैं, और राजकीय कानूनों के पीछे (sanction) अधिकार की सार्वजनिक मान्यता होती है । यही नहीं, अधिकारों की मांग सदैव किन्हीं कानूनों के अन्तर्गत की जाती है, फिर चाहे वे कानून राजकीय हों अथवा नैतिक ।

बार्कर के कथनानुसार, एक आदर्श अधिकार एक साथ दो स्रोतों से निकलता है और इसी कारण उसके गुण भी द्विगुणित होते हैं—(1) व्यक्तित्व का स्रोत और उसके विकास के लिए इसका आवश्यक होना और (2) राज्य तथा उसके कानूनों का स्रोत<sup>2</sup> । तथापि कभी-कभी वस्तु-व्ययत् में हमें ऐसे अधिकार भी मिलते हैं जिनका एक ही स्रोत और गुण होता है । ऐसे उदाहरणों में हमें यह देखना चाहिए कि विभूत 'न्याय-भावना' और कानूनों के आदेशों के बीच कहीं अधिक अन्तर तो नहीं आ गया है ?

यहाँ यह कहना भी असमय न होगा कि राज्य अधिकारों को जन्म नहीं देता, केवल उन्हें मान्यता देता है । एक अर्थ में अधिकार राज्य से पूर्ववर्ती होते हैं, तथापि समाज से पृथक् रखकर अधिकारों को नहीं देखना चाहिए । व्यक्ति के अधिकार राज्य के विरुद्ध हो सकते हैं, किन्तु सार्वजनिक कल्याण के विरुद्ध नहीं । तास्की के कथनानुसार, राज्य को मेरे विरुद्ध अधिकार है, और उसे मुझसे ऐसे आचरण की आशा करने का अधिकार है जिससे अन्य व्यक्तियों को भी अपने अधिकारों का उपयोग करने का अवसर मिल जाए । राज्य और

<sup>1</sup> बार्कर, *Principles & Social and Political Theory*, पृष्ठ 137.

<sup>2</sup> बरो, पृष्ठ 139.

नागरिकों के पारस्परिक दावों को केवल इसी अर्थ में लिया जा सकता है कि वे सामान्य हित में होते हैं और उनमें सबके हित का समावेश होता है। जब ऐसे दावों को मान्यता देकर राज्य उन्हें लागू करता है तो वे कानूनी अधिकार का रूप ले लेते हैं। श्रीनिवास शास्त्री के अनुसार, कानूनी अधिकार उस व्यवस्था, नियम अथवा प्रथा का नाम है जिसे राजकीय कानून मानते हैं और जो नागरिकों के परम नैतिक हित का साधन करते हैं। हॉलेड के मतानुसार, यह 'एक व्यक्ति में निहित ऐसी योग्यता है जिससे वह राज्य की मान्यता और सहायता से अन्य व्यक्तियों के कार्यों को नियंत्रित कर सकता है'।

कानूनी और नैतिक अधिकारों में भेद यह है कि पहले को राज्य मान्यता देता है और उनका उल्लंघन किए जाने पर कानून के द्वारा अपराधियों को दंड दिया जाता है। इसके विपरीत, नैतिक अधिकारों को केवल समाज मानता है किंतु उनके उल्लंघन के लिए वह दण्ड नहीं दे सकता क्योंकि उसके पास अपनी बात मनवाने के लिए शक्ति का आधार नहीं है। उसे केवल लोकमत पर भरोसा करना होता है। अतः नैतिक अधिकारों की उपेक्षा होने पर रोकथाम की कोई कारगर व्यवस्था नहीं होती। यह भेद होने पर भी दोनों में घनिष्ठ संबंध है, और लोकमत के इस युग में अधिक समय तक लोकमत की उपेक्षा नहीं की जा सकती।

## 2. अधिकार संबंधी सिद्धांत

अधिकारों के स्वरूप के संबंध में अनेक व्याख्याएँ दी गई हैं जिनके परिणामस्वरूप अधिकार संबंधी कुछ सिद्धांत प्रचलित हो गए हैं। नीचे हम संक्षेप में इन पर विचार करेंगे।

### प्राकृत अधिकारों का सिद्धांत

समृद्धी तथा अठारहवीं शताब्दियों में प्राकृत अधिकारों (Natural Rights) के सिद्धांत का बोलबाला रहा। सामाजिक संधिदा में विश्वास करने वाले कुछ विचारकों ने इसका प्रतिपादन किया। इन चिंतकों के अनुसार, मनुष्य की प्राकृत अवस्था में उसे कानूनों तथा अधिकारों का अस्तित्व था। वे इनको प्राकृत अधिकार की सजा देते हैं। इन लेखकों में लॉक का नाम प्रमुख है। उसके कथनानुसार, प्रत्येक व्यक्ति के प्राकृत अधिकार होते हैं। प्राकृत अवस्था में व्यक्ति जीवन, स्वतंत्रता और सम्पत्ति के अधिकारों का उपयोग करते थे। वस्तुतः ये अधिकार तो मनुष्य के व्यक्तित्व में सनिहित हैं। इन्हें हम प्राकृत इसलिए कहते हैं कि ये सर्वव्यापी हैं। साथ ही, इनको घटाया-बढ़ाया भी नहीं जा सकता। लॉक के अनुसार राज्य का जन्म प्राकृत अधिकारों की रक्षा के लिए होता है।

हॉब्स का मत एकदम मिल है। उसके कथनानुसार, प्राकृतिक व्यक्ति ने अपने समस्त अधिकार एक सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न सत्ता को सौंप दिए। स्वो के दृष्टी में, एक नए समाज का निर्माण कर और 'सामान्य इच्छा' के अनुसार कार्य करने का बचन देकर व्यक्ति अपने प्राकृतिक अधिकारों का परित्याग कर देता है और सच्ची स्वतंत्रता का अनुभव करने लगता है।

सामाजिक सन्धि के प्रतिपादकों के अतिरिक्त कुछ अन्य विचारकों ने भी प्राकृत अधिकारों की धारणा का समर्थन किया है। उनके अनुसार, ये अधिकार इसलिए प्राकृतिक बने जाते हैं कि वे सामाजिक मनुष्य के नैतिक विकास के लिए अपरिहार्य हैं। इन विद्वानों के मतानुसार, अधिकारों की अनुशास्ति (Sanction) राज्य के कानूनों पर नहीं, अपितु जनसमुदाय की नैतिक भावना पर निर्भर है।

समाजशास्त्रीय विचारधारा ने प्राकृत अधिकारों की व्याख्या में सामाजिक तत्त्वों का समावेश करने का प्रयत्न किया है। उसके अनुसार, प्राकृत अधिकार मनुष्य की स्वतंत्रताएँ हैं जिनके बिना वह समाज में प्रभावी रूप से कार्य नहीं कर सकता। मिडिल के अनुसार, प्राकृत अधिकार सामाजिक रूप में आवश्यक हैं और सामाजिक सबंधों के क्षेत्र में प्राकृत चुनाव द्वारा लागू किए जाते हैं। अतः प्राकृत अधिकारों का आधार प्राप्त किए बिना न कानूनी अधिकार हो सकते हैं और न नैतिक। प्राकृत अधिकारों के सिद्धांत न राजनीति-विज्ञान में एक महत्वपूर्ण योगदान किया है। इसका प्रभाव भारतीय जाति और अमरीकी स्वातंत्र्य झूझ पर भी पड़ा। अमरीकी स्वतंत्रता के घोषणा-पत्र के अनुसार, प्राकृत अधिकारों की रक्षा करना शासन का एक बड़ा उत्तरदायित्व है और जहाँ वही शासन इन अधिकारों का अपहरण करता है, वहाँ जनता को यह अधिकार है कि वह उस बदल दे अथवा नष्ट करदे।

आलोचना—प्राकृत अधिकारों के सिद्धांत की बड़ी आलोचना की गई है। सर्वप्रथम, कटिनाई यह है कि इन अधिकारों की अनेक व्याख्याएँ हैं। अतः इनके कोई यथार्थ अर्थ नहीं निकल सके। इसके परिणामस्वरूप प्राकृत अधिकारों की कोई सर्वमान्य सूची नहीं बनाई जा सकती। उदाहरण के लिए जहाँ एक ओर कुछ विचारक दास प्रथा को स्वाभाविक कहते थे, वहीं दूसरे विद्वान उसका घोर विरोध करते थे। इसी प्रकार जहाँ कुछ लेखक व्यक्तिगत सम्पत्ति को एक प्राकृत अधिकार मानते हैं, वहीं अन्य लेखक ऐसा नहीं मानते। जहाँ एक ओर, स्त्री और पुरुष दोनों को बराबर कहा जाता है, दूसरी ओर उन्हें असमान वतना जाता है। इसी अस्पष्टता का उल्लेख करते हुए, रिचो ने कहा है, 'यदि धर्म प्रकृति का आश्रय लेने तो सम्भव है कि हम आपके न्यायालय में आपको गवत प्रमाणित न कर सकें, किंतु आप भी अपने को सही सिद्ध नहीं कर सकते'। दूसरे,

समाज से बाहर अथवा उससे पूर्व अधिकारों की कल्पना तथ्यों के विरुद्ध है। हम देख चुके हैं कि अधिकार समाज में ही हो सकते हैं, समाज से बाहर व्यक्तिगतों की 'प्राकृतिक शक्ति' हो सकती है अधिकार नहीं। अधिकार समाज के पूर्ववर्ती नहीं हैं। अधिकारों की बात इसलिए उठती है कि मनुष्य एक सामाजिक प्राणी है। बोसाके के शब्दों में, 'अधिकार' ऐसा दावा है जिसे समाज मान्यता देता है और राज्य लागू करता है'। सोचते, ऐसे कोई प्राकृत अधिकार नहीं हो सकते जो अघल और स्थायी हो। जैसाकि वीको (Vico) ने बताया है प्राकृत अधिकारों की व्याख्या भी समय और परिस्थितियों में परिवर्तन के साथ बदलती रहती हैं। अतः यह एक गतिशील धारणा है, और मनुष्यों की सामाजिक आवश्यकताओं की पूर्ति के हेतु इसकी विषय-वस्तु भी परिवर्तित होती रहती है।

उपर्युक्त आलोचना से हमें इस भ्रम में नहीं पड़ना चाहिए कि इस सिद्धांत का कोई उपयोग नहीं है अथवा इसमें सत्य के कोई तत्व नहीं हैं। यदि प्राकृत अधिकारों का अर्थ हम ऐसे अधिकारों से लें जिन्हें चाहे समाज मानें या न मानें, किंतु जिन्हें हम मनुष्य के व्यवितत्व के पूर्ण विकास के लिए आवश्यक समझते हैं, तो इस धारणा का विशेष महत्व हो जाता है। किंतु यदि इसका अर्थ हम यह लें कि समाज के पूर्व भी व्यक्तिगतों को कुछ अधिकार प्राप्त थे, तो यह धारणा निर्मूल ही नहीं अर्थहीन भी है। वस्तुतः इस रूप में प्राकृत अधिकारों की संकल्पना अतर्विरोधी है। मनुष्यों की प्राकृतिक अवस्था में 'शक्ति' (Power) हो सकती है, अधिकार नहीं। किंतु यदि हम प्राकृत अधिकारों की व्याख्या उन आदर्श अथवा नैतिक अधिकारों के रूप में करें जो उपयोगी होने के कारण हमें प्राप्त होने चाहिए, तो प्राकृत अधिकारों का सिद्धांत मूल्यवान् हो जाता है। ऐसी दशा में हम उन्हें आदर्श मानकर इनकी कसौटी पर वर्तमान शासनो के कार्यों की आलोचना कर सकते हैं। वस्तुतः बहुत दिनों से विचारक यह कहते आए हैं कि कुछ ऐसे मानव अधिकार हैं जो व्यक्ति और उससे व्यक्तित्व के विनाश के लिए नितांत आवश्यक हैं। हर्ष की बात है कि द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् स्थापित संयुक्त राष्ट्र संघ ने अब 'मानव-अधिकारों' की एक सर्वव्यापी घोषणा की स्वीकार कर इस सिद्धांत को एक साकार रूप दे दिया है।

### अधिकारों का कानूनी सिद्धांत

इस सिद्धांत के अनुसार, अधिकार राज्य द्वारा दिए जाते हैं। अतः नागरिकों के अधिकार वही हैं तो कानूनों द्वारा वजित न हों। हॉलैंड के अनुसार, कानूनी अधिकार से हमारा अभिप्राय 'व्यक्ति में निहित ऐसी क्षमता से है जिसके द्वारा, राज्य की स्वीकृति और सहायता से, वह दूसरों के कामों को नियंत्रित कर

सबटा है। इस सिद्धांत के अनुसार, अधिकारों के तीन प्रमुख पहलू हैं, (1) राज्य ही अधिकारों का स्रोत है; अतः राज्य के पूर्व या राज्य से बाहर अधिकार नहीं हो सकते, (2) राज्य अपने समस्त साधनों से नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करता है और (3) ये अधिकार गतिशील होते हैं। कानूनों में परिवर्तन के साथ अधिकारों के रूप में भी परिवर्तन होता रहता है।

**आलोचना—**इस सिद्धांत की अनेक विद्वानों ने, जिनमें बहुलवादी भी हैं, काफी आलोचना की है। सर्वप्रथम उनका कहना है कि केवल राज्य के आदेश से अधिकार नहीं बन सकते। होकिंग पूछते हैं कि क्या कानून रिश्ततसोरी और भ्रष्टाचार को अधिकार बना सकता है? इसी प्रकार स्पेंसर और लास्की भी कहते हैं कि राज्य अधिकारों को जन्म नहीं देता। वाइल्ड के अनुसार, कानून अधिकारों को जन्म नहीं देता, केवल उनको मान्यता और सरक्षण देता है। दूसरे, यह सिद्धांत राज्य की निरकुशता का समर्थन करता है, अतः यह त्याग्य है। तीसरे, यह अधिकारों के नैतिक आधार की ओर ध्यान नहीं देता। जैसा कि सार्ड ने कहा है, एक प्रकार की नैतिक व्यवस्था अधिकारों की पूर्वधारणा के लिए आवश्यक है। उसके बिना शक्ति, प्रभाव, दावे और प्रयास हो सकते हैं, किंतु अधिकार नहीं। चौथे, राज्य के कार्यों से दुखी होकर कभी-कभी नागरिक सामूहिक रूप से राज्यसत्ता का विरोध करने लगते हैं। सास्की का दृढ़ विश्वास है कि व्यक्ति के राज्य के विरुद्ध भी अधिकार होते हैं। उसके मतानुसार, हमारे कर्तव्य एक ऐसे आदर्श राज्य के प्रति हैं, जिसके अनुरूप बनने का वास्तविक राज्यों को प्रयत्न करना चाहिए। पांचवें, कुछ विद्वानों का कहना है कि यह सिद्धांत राज्य को कानूनी अधिकारों का निर्माता बनाकर इस प्रश्न पर विचार नहीं करता कि जिन अधिकारों को राज्य मान्यता देता है और लागू करता है, क्या वे मान्यता दिए जाने के योग्य हैं? उदाहरण के लिए जब हम कहते हैं कि एक गूंगे-बहरे व्यक्ति को विवाह करने का अधिकार है, तो हमारा अभिप्राय केवल यह होता है कि कोई चर्च अथवा रजिस्ट्रार ऐसा विवाह कराने से इंकार नहीं कर सकता। किंतु इसका आशय यह नहीं कि ऐसे व्यक्ति को विवाह करने का अधिकार होना ही चाहिए। यस्तुतः प्रत्येक कानूनी सिद्धांत की पीछे कुछ परिस्थितियाँ होती हैं जिनका ध्यानपूर्वक विवेचन किए बिना हम उन्हें बंध नहीं मान सकते।

किंतु इस सिद्धांत में भी सत्य के कुछ तत्त्व हैं। हमें यह मानना पड़ेगा कि समकालीन युग में राज्य के बाहर अधिकारों का सरक्षण नहीं हो सकता। जब व्यक्तियों के किसी दावे को राज्य मान्यता नहीं देता, किंतु समाज मान्यता दे देता है तब इस बात की सम्भावना हो जाती है कि समय पाकर वे कानूनी अधिकारों का रूप धारण कर लें। एक लोकतंत्रीय समाज में जहाँ लोकमत प्रभाव-

जाती हो, इस परिवर्तन में अधिक समय नहीं लगना चाहिए। तथापि यह कहना अनुचित होगा कि राज्य के मान्यता देने मान से ही कोई कानून स्वतः न्यायपूर्ण बन जाता है। यह भी ध्यान में रखने योग्य बात है कि अनेक बार नागरिकों को अपने उचित अधिकारों की मान्यता और रक्षा के लिए राज्य के विरुद्ध सघर्ष करने पड़ते हैं। बोसाके के कथनानुसार, वस्तुतः अधिकारों के कानूनी और नैतिक दो पक्ष होते हैं, और इनमें से किसी उपेक्षा नहीं की जा सकती।

### अधिकारों का ऐतिहासिक सिद्धांत

इस मत के अनुसार अधिकार प्रथाओं पर आधारित हैं। रिचो के अनुसार, 'प्रायः यह देखने में आता है कि लोग जिन अधिकारों को आवश्यक मानते हैं, वे ऐसे अधिकार होते हैं जिनका लोग उपभोग करते रहे हैं अथवा जो परम्परागत हैं। कुछ विद्वानों का कहना है कि वस्तुतः प्राकृत अधिकार इसी प्रकार के हैं।

आलोचना—इस मत की भी कई विद्वानों ने आलोचना की है। उनके मतानुसार, यद्यपि अनेक अधिकार प्रथाओं पर आधारित होते हैं तथापि यह बात सभी अधिकारों पर लागू नहीं होती। होकिंग के अनुसार, क्या दास प्रथा जो कानून पर आधारित थी, न्यायपूर्ण कही जा सकती है अथवा शिशूहत्या कभी न्यायसंगत हो सकती है? इस प्रकार की प्रथाएँ परम्परागत हो सकती हैं तथापि वे अधिकार नहीं बन सकती। दूसरे, यदि अधिकार हमेशा प्रथाओं के अनुकूल हो तो समाज में कोई भी सुधार करना सम्भव न होगा। जैसा कि होकिंग ने कहा है, कि यह कहना उसी प्रकार भ्रष्टता होगी कि प्रथाएँ सदैव अधिकार का रूप ले लेती हैं, जिस प्रकार यह कहना असंगत है कि कानूनों द्वारा अधिकार बनते हैं। यह सत्य है कि हम इतिहास की उपेक्षा नहीं कर सकते, परन्तु इतिहास के ऊपर पूरा भरोसा भी नहीं किया जा सकता। अतएव, यह मत हमें सही रास्ता नहीं दिखाता।

### अधिकारों की कालोचितता का सिद्धांत

इस मत के मानने वाले विद्वानों के अनुसार अधिकार सामाजिक कल्याण की आवश्यक दशा है और इस हेतु वे बनाए जाते हैं। इस मत के प्रतिपादकों में डीन रास्को पाउड प्रमुख हैं। उपयोगितावादी भी इस मत का समर्थन करते हैं। सात्की ने भी अधिकारों की परत में उपयोगिता को स्थान दिया है। उसके मतानुसार, जिन अधिकारों को राज्य की मान्यता अवश्य मिलनी चाहिए उनमें प्रायः ऐसे अधिकार होते हैं जिनको न मानने से घोर विपत्ति की आशंका होती है। उसका कथन है कि मैं समाज से जो माँग करता हूँ वे माँगें सार्वजनिक हित में हैं, और



इसी कारण उन्हें मान्यता मिलनी चाहिए' ।

**आलोचना**—इस मत की आलोचना इस आधार पर की जाती है कि विभिन्न व्यक्तियों के सामाजिक कल्याण अथवा कालोचितता के सबंध में भिन्न मत होते हैं । इसके अतिरिक्त यह भी मय है कि हम समाज के कल्याण के नाम पर वही व्यक्ति के हित पर समुचित ध्यान देना न छोड़ दें । एक उदाहरण देते हुए होकिंग (Hocking) पूछते हैं कि एक सैनिक अफसर द्वारा अनुशासन के नाम पर किसी निरापराध व्यक्ति का बलिदान किया जाना कहीं तक न्यायसंगत है ? इसी प्रकार वाइल्ड (Wilde) कहते हैं कि यदि अधिकार समाज-प्रदत्त हैं तो क्या व्यक्ति को स्वेच्छाचारी आदेशों के विरुद्ध अशेष करने का अवसर रह सकेगा ?

### अधिकारों का आदर्शवादी सिद्धांत

इस मत के अनुसार, अधिकार मनुष्य के आंतरिक विकास के लिए आवश्यक बाह्य दशाएँ हैं । साधारण शब्दों में हम यह कह सकते हैं कि अधिकारों के बिना किसी व्यक्ति का समुचित और पूर्ण विकास नहीं हो सकता । प्रत्येक व्यक्ति को ऐसे मूल अधिकार प्राप्त होने चाहिए जो उसके व्यक्तित्व के पूर्ण विकास के लिए आवश्यक हैं । शेष सभी अधिकार व्यक्तित्व के पूर्ण विकास के बुनियादी अधिकार पर आधारित हैं । ग्रीन के मतानुसार, अधिकार वे शक्तियाँ हैं जो एक नैतिक प्राणी के नाते मनुष्य के विकास के लिए आवश्यक हैं । किंतु दूसरों के इसी प्रकार के बुनियादी अधिकार को भी समान रूप से मान्यता मिलनी चाहिए अर्थात् अधिकार और कर्तव्य का सह-अस्तित्व होना चाहिए । साथ ही, क्योंकि अधिकारों का व्यक्तित्व के साथ घनिष्ठ संबंध है, अतएव जिन व्यक्तियों में कोई नैतिक समता नहीं है उन्हें अधिकार भी नहीं मिल सकते । तथापि, ग्रीन के मतानुसार, जीवन का अधिकार प्रत्येक व्यक्ति को प्राप्त होना चाहिए ।

विद्वानों ने इस सिद्धांत को भी आलोचना की है । वे कहते हैं कि हमारे सामने ऐसा कोई मापदंड नहीं है जिससे हम यह जाँच कर सकें कि कौन से अधिकार मनुष्य के आत्मविकास के लिए आवश्यक हैं और कौन नहीं हैं । इसके अतिरिक्त यह मन इस समस्या का भी समाधान नहीं करता यदि सभी व्यक्तिगत हित और सामाजिक हित में अतिविरोध हो तो उस दशा में क्या किया जाए ?

### लास्की का सृजनात्मक सिद्धांत

लास्की का मत है कि राज्य अधिकारों को बनाना नहीं है, केवल मान्यता देता है और राज्य के स्वरूप को (उसका विकासशील अथवा निश्चिंत होना) उन अधिकारों से परखा जा सकता है जिनको वह किसी समय मान्यता देता है । लास्की यह नहीं मानता कि अधिकार किसी निश्चित समय पर दिए

गए और न वह इस बात को स्वीकार करता है कि अधिकार हमेशा एक ही बने रहते हैं। उसके मतानुसार, समय, स्थान और स्थिति के अनुसृत्य अधिकारों में भी परिवर्तन होता है। इसके अतिरिक्त उसका मत है कि अधिकार इच्छाओं को सतुष्ट करने के लिए नहीं होते बल्कि उनको नियंत्रित करने के लिए होते हैं। किंतु वह मानता है कि अधिकार सामाजिक जीवन की वे दशाएँ हैं जिनके बिना सामान्यतः कोई व्यक्ति अपनी योग्यताओं का पूर्ण विकास नहीं कर सकता। लास्की के अनुसार, अधिकार राज्य के पूर्ववर्ती होते हैं। वे इस अर्थ में ऐतिहासिक नहीं हैं कि उन्हें किसी काल-विशेष में मान्यता मिली हो। वे न तो स्थायी हैं और न ही अपरिवर्तनशील। किंतु वे इस अर्थ में ऐतिहासिक हैं कि उनका स्वरूप सम्यता के विकास पर निर्भर होता है, और वे इस अर्थ में प्राकृत हैं कि वास्तविकताएँ राज्य को उन्हें मान्यता देने के लिए बाध्य कर देती हैं।

वे अधिकार इसलिए हैं कि वे राज्य के उद्देश्यों की पूर्ति करते हैं। यह भी सम्भव है कि कहीं पर वे वर्तमान कानूनी अधिकारों के प्रतिकूल हो, क्योंकि प्रायः कुछ ऐसे विशेषाधिकार भी मान्य बने रहते हैं जो समयानुकूल नहीं होते। अधिकारों की उपयोगिता इस बात पर निर्भर है कि वे सभी के लिए समान रूप से महत्वपूर्ण हो क्योंकि प्रत्येक व्यक्ति को अपने व्यक्तित्व की रक्षा करने का अधिकार है। किंतु हमारे अधिकार समाज के बाहर कोई अस्तित्व नहीं रखते। वे हमें इसलिए मिले हुए हैं कि हम राज्य के सदस्य हैं, और वे हमारी तथा राज्य — दोनों की रक्षा करते हैं। इस प्रकार, अधिकारों का कार्यों से घनिष्ठ संबंध है और वे इसलिए दिए जाते हैं कि प्रत्येक व्यक्ति सामाजिक उद्देश्यों की पूर्ति में अपना योगदान दे सके। अतः किसी व्यक्ति को सार्वजनिक हित के विरुद्ध कोई अधिकार नहीं हो सकते, यद्यपि राज्य के विरुद्ध हो सकते हैं। इसी प्रकार व्यक्ति के विरुद्ध राज्य के भी अधिकार होते हैं। राज्य व्यक्ति से यह माँग कर सकता है कि वह ऐसा आवरण करे जिससे दूसरे व्यक्तियों के अधिकारों के उपयोग में बाधा न आए। अतः नागरिकों और राज्य — दोनों के अधिकार 'सामान्य हित' की भावना से प्रेरित होने चाहिए।

राज्य के प्रति व्यक्ति के वर्तव्य उन उद्देश्यों के प्रति हैं, जिनकी पूर्ति के लिए एक आदर्श राज्य प्रयत्नशील रहता है। अतएव, विशेष परिस्थितियों में, व्यक्ति का यह भी वर्तव्य हो सकता है कि वह राज्य का विरोध करे। इस बात को भी ध्यान में रखना चाहिए कि अधिकार केवल व्यक्ति और राज्य के ही नहीं होते, समुदायों के भी होते हैं। समुदायों को राज्य ने अधिकार नहीं दिए; वे उन्हें सदस्यों से मिलते हैं। अतएव, अधिकारों की व्यवस्था में सामाजिक जीवन में इस पहलू पर भी समुचित ध्यान दिया जाना चाहिए। हमारे कहने का अभि-

प्रायः यह है कि अधिकारों की व्याख्या करते समय हमें व्यक्तियों, समुदायों और समाज के अधिकारों में सामंजस्य स्थापित करने का प्रयत्न करना चाहिए। इन में से किसी को अपने अधिकारों की स्वयं व्याख्या करने की शक्ति नहीं दी जा सकती। इनकी व्याख्या 'सामान्य सामाजिक हित' की दृष्टि से होनी चाहिए<sup>1</sup>।

### 3 अधिकारों का वर्गीकरण

ऊपर हम देख चुके हैं कि अधिकार नैतिक होते हैं और कानूनी भी। कानूनी अधिकारों को हम नागरिक अधिकार और राजनीतिक अधिकारों में विभाजित कर सकते हैं। इन के अतिरिक्त, मूलाधिकार अथवा बुनियादी अधिकारों की भी एक धारणा है जो कानूनी और नैतिक दोनों प्रकार के अधिकारों को समा-विष्ट कर लेती है।

**मूलाधिकार—**'मूलाधिकार' (Fundamental Rights) शब्द दो भिन्न अर्थों में प्रयुक्त होता है। दार्शनिक अर्थ में इनसे हमारा अभिप्राय उन आदर्श अधिकारों से है जो मनुष्य के व्यक्तित्व के पूर्ण विकास के लिए अत्यंत आवश्यक हैं। इस अर्थ में मूलाधिकार 'प्राकृत अधिकारों' का ही दूसरा नाम है। दूसरे अर्थ में, इसका तात्पर्य उन अधिकारों से है जिन्हें संविधान द्वारा मान्यता और विशेष संरक्षण दिए जाते हैं, अर्थात् संविधान में संशोधन किए बिना जिन्हें छीना नहीं जा सकता। संयुक्त राष्ट्र संघ द्वारा स्वीकृत मानव-अधिकारों की घोषणा प्रथम श्रेणी में आती है जब कि भारतीय संविधान में उल्लिखित मूलाधिकार द्वितीय श्रेणी के अन्तर्गत आते हैं।

अधिकारों की घोषणा प्रस्तावित करने की परम्परा अपेक्षाकृत नई है। लॉक और मोंटेस्क्यू के विचारों से प्रभावित होकर अमरीकी स्वातंत्र्य युद्ध और फ्रांसीसी क्रांति के समय इन प्रकार की घोषणाएँ की गईं, तत्पश्चात् कई देशों के संविधान में इन घोषणाओं को स्थान मिला। इन्हें अब इसलिए अधिक महत्त्व दिया जाने लगा है कि संविधान में समावेश कर देने से इन्हें संविधानी संरक्षण प्राप्त हो जाते हैं और फिर सरलता से इन्हें छीना नहीं जा सकता। बीसवीं शताब्दी में जब अल्पसंख्यकों के अधिकारों की रक्षा का प्रश्न सामने आया तो अधिकारों की घोषणा को और भी अधिक महत्त्व मिल गया। ऐसे अधिकारों के अपहरण किए जाने पर व्यक्ति अथवा समुदाय देश के सर्वोच्च न्यायालय से अपील कर अपने हित की रक्षा कर सकते हैं।

**नागरिक अधिकार—**इन्हें सामाजिक अधिकार भी कहा जाता है। नागरिक अथवा सामाजिक अधिकार उन अधिकारों को कहते हैं जिन्हें राज्य में बसने

वाले सभी व्यक्ति समान रूप से उपभोग करते हैं। ऐसे अधिकारों में सर्वप्रथम जीवन-रक्षा का अधिकार आता है। आत्मरक्षा के प्रयत्न में नागरिक यदि किसी आक्रमणकारी को जान से मार भी दे, तो यह एक अपराध न होगा। किन्तु जीवन-रक्षा के अधिकार का दूसरा पहलू यह है कि व्यक्ति आत्म-हत्या, खून और ध्रुणहत्या करने का यत्न न करे, अन्यथा वह दंड का भागी होगा। दूसरा ऐसा अधिकार वैयक्तिक स्वतंत्रता का है जिससे हमारा अभिप्राय शारीरिक और व्यक्तिगत स्वतंत्रता से है। इससे हमारा आशय यह है कि किसी व्यक्ति को न तो दास बनाया जा सकता है और न अपराध प्रमाणित किए बिना उसे दंडी ही बनाया जा सकता है। कोई अन्य व्यक्ति भी गैर-कानूनी ढंग से उसे बंद नहीं कर सकता। यह एक मूल अधिकार है जिसके अभाव में अन्य सभी अधिकार अर्थहीन हो जाते हैं। हमारे देश में इस अधिकार पर नजरबंदी कानून ने कुछ रोकें लगा रखी हैं। तीसरा सामाजिक अधिकार विचार और भाषण की स्वतंत्रता है। नागरिकों को इस बात की पूर्ण स्वतंत्रता होनी चाहिए कि वे समाजों में और प्रकाशनों के द्वारा अपने विचारों को दूसरे लोगों के सम्मुख रख सकें। भावों और बुद्धि के समुचित विकास के लिए इस मूल अधिकार का होना अति आवश्यक है। वैसे तो विचारों को बलपूर्वक दबाया नहीं जा सकता, फिर भी इस अधिकार के अभाव में विचार-स्वतंत्रता का कोई विशेष अर्थ नहीं होता। लोकतन्त्रीय शासन में तो इसकी और भी अधिक आवश्यकता होती है ताकि सरकारी कार्यों के दोषों को इंगित किया जा सके। जॉन स्टुअर्ट मिल ने इसका जोरदार समर्थन किया है। उसका कहना है कि नए विचारों को दबा देने से सामाजिक प्रगति रुक जाएगी और सुधार असंभव हो जाएंगे। उसके अनुसार, लोगों की यह धारणा भ्रांतिपूर्ण है कि सत्य को दबाया नहीं जा सकता। इतिहास इस बात का साक्षी है कि सत्य को एक लंबे समय तक दबाया जा सकता है। विचारों की स्वतंत्रता से तथ्यों को समझने में आसानी हो जाती है। इससे सच झूठ का निर्णय करना भी सरल हो जाता है, 'स्वतंत्र वाद-विवाद मस्तिष्क को उत्तेजित करता है और व्यक्तित्व को अँधा उठाता है'। तथापि, राज्य घृणा और बदनामी फैलाने अथवा हिंसा के लिए व्यक्तियों को उत्तेजित करने की अनुमति नहीं दे सकता। अतएव, शांति और व्यवस्था की दृष्टि से इस अधिकार पर कुछ रोकें लगाई जाती हैं। चौथा सामाजिक अधिकार सम्पत्ति संबंधी है। यदि नागरिकों को यह आश्वासन प्राप्त न हो कि वे अपने परिश्रम से जो धन उपार्जित करेंगे वह बदमाश और लुटेरे उनसे छीन नहीं लेंगे तो सारा सामाजिक जीवन ही गड़बड़ा जाएगा। अतएव, व्यक्तित्व के विकास के लिए यह आवश्यक है कि नागरिकों को निर्विघ्नता के साथ अपनी सम्पत्ति उपभोग करने का

अधिकार हो। पर इसका अभिप्राय यह नहीं है कि इस अधिकार पर राज्य कुछ नियंत्रण न लगाए। इस प्रकार के नियंत्रण सभी देशों और युगों में लगाए जाते रहे हैं। सम्पत्ति के उत्पादन और वितरण का सामाजिक कल्याण से इतना घनिष्ठ सम्बन्ध है कि राज्य इस विषय में उदासीन नहीं रह सकता और उसे सामाजिक हित की दृष्टि से व्यक्तिगत सम्पत्ति के अधिकार पर नियंत्रण लगाने पड़ते हैं। सोवियत संघ जैसे राज्यों में उत्पादन के साधनों और उपकरणों के रूप में व्यक्तिगत सम्पत्ति रखने का अधिकार नहीं है अर्थात् कोई व्यक्ति अपनी व्यक्तिगत सम्पत्ति को अन्य व्यक्तियों के (आर्थिक) शोषण का साधन नहीं बना सकता। इसी प्रकार, कई वास्तव्य देशों में उत्तराधिकार पर बड़े नियंत्रण लगाए गए हैं और सरकार ऐसी दशा में प्रायः भारी 'उत्तराधिकार कर' लगाती है। यह इस सिद्धांत के आधार पर किया जाता है कि सभी नागरिकों को अपनी योग्यता के अनुसार जीविकोपार्जन के अवसर मिलने चाहिए। किंतु किसी व्यक्ति को केवल इसलिए ऐशो-आराम के अवसर नहीं मिलने चाहिए कि उसके पूर्वज उत्तराधिकार में उसके लिए बहुत सम्पत्ति छोड़ गए हैं। साथ ही, अनेक विद्वानों ने इस और हमारा ध्यान आकर्षित किया है कि यदि समाज में आर्थिक विषमता होगी अर्थात् यदि कुछ लोग अत्यधिक अमीर और बहुत से लोग अत्यधिक निर्धन होंगे तो ऐसे समाज में सच्चा लोकतन्त्र कभी नहीं चल सकता। अतएव, हमारी कर-व्यवस्था ऐसी होनी चाहिए कि एक और सभी नागरिकों को अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति करने के अवसर मिलें और दूसरी ओर किसी व्यक्ति के पास अत्यधिक सम्पत्ति न हो। इसी से संबंधित पांचवाँ सामाजिक अधिकार स्वतंत्र जीविकोपार्जन से संबंधित है। किसी नागरिक को जाति, धर्म, लिंग, वर्ग आदि के कारण किसी व्यवसाय को करने की मनाही नहीं होनी चाहिए। इसका अर्थ यह नहीं है कि राज्य सभी व्यवसायों को करने की खुली छूट दे दे। उदाहरण के लिए जुआ खेलने, दास व्यवसाय चलायें, बच्चों और युवतियों का अपहरण और उनके श्रम विषय आदि असामाजिक व्यवसायों को चलाने की अनुमति नहीं दी जा सकती। हमारा संविधान व्यक्तियों को अपनी इच्छानुसार व्यवसाय अपनाने की स्वतंत्रता देता है। इसी प्रकार का एक छठवाँ सामाजिक अधिकार न्यूनतम आय का अधिकार कहलाता है। इस अधिकार से हमारा तात्पर्य यह है कि प्रत्येक ऐसे नागरिक को, जो काम करने के लिए उत्तम हो, या तो समाज काम दे अन्यथा उसके लिये पर्याप्त भोजन, वस्त्र, और स्वास्थ्यप्रद मकान आदि की व्यवस्था करे। किसी नागरिक के बेकार या बीमार होने की अवस्था में एक साधारण जीवन व्यतीत करने के लिए आवश्यक 'न्यूनतम आय' (भत्ते) की व्यवस्था होनी चाहिए। इसे आर्थिक सुरक्षा का अधिकार भी कहा गया है।

हमारा देश आर्थिक रूप से अभी इतना पिछड़ा हुआ है कि हम इस सुविधा को नहीं दे पाए। हमारे देश में आज भी दुर्भाग्यवश लाखों व्यक्तियों को बहुत निम्न जीवन-स्तर व्यतीत करने के लिए विवश होना पड़ता है।

इनके अतिरिक्त नागरिकों को समता का अधिकार भी मिलना चाहिए। इससे हमारा अभिप्राय यह है कि कानून की दृष्टि से सामाजिक समता और अवसर की समता हो अर्थात् कानून-प्रदत्त सुविधाओं से कोई व्यक्ति वंचित न रहे। किसी के प्रति पक्षपातपूर्ण व्यवहार न किया जाए। हमारे संविधान के अंतर्गत अस्पृश्यता को दृढ़नीय घोषित कर दिया गया है। इसके अतिरिक्त धार्मिक स्वतंत्रता का अधिकार है। इतिहास में ऐसे अनेक उदाहरण हैं जब सत्ताशुद्ध वर्गों ने अपने धार्मिक विचारों को अन्य लोगों पर लादने का प्रयत्न किया है। किंतु अब सभी आधुनिक देशों में धर्म-पालन की स्वतंत्रता दी जाती है। भारत इसी प्रकार का धर्मनिरपेक्ष (secular) राज्य है और राज्य द्वारा संचालित अथवा राज्य से सहायता-प्राप्त शिक्षण संस्थाओं में धार्मिक शिक्षा देने की मनाही है। इसी प्रकार का एक अन्य महत्वपूर्ण अधिकार संस्कृति और शिक्षा से संबंधित है। हमारे संविधान में प्रत्येक वर्ग को अपनी भाषा, लिपि और संस्कृति को सुरक्षित करने का अधिकार दिया गया है। किसी भी अल्पसंख्यक वर्ग के साथ भेदभाव करना गैर-कानूनी है। प्रत्येक वर्ग को अपनी इच्छानुसार शिक्षण संस्थाएँ बनाने का भी अधिकार है और उन्हें सरकार से आर्थिक सहायता पाने का भी समान अधिकार है। इनके अतिरिक्त एक महत्वपूर्ण अधिकार धूमने-फिरने का भी है, जिसकी सब नागरिकों को पूरी स्वतंत्रता होनी चाहिए। इसके लिए अनावश्यक रोक-टोक अथवा प्रतिबंध नहीं होने चाहिए।

**राजनीतिक अधिकार—**वस्तुतः सामाजिक और राजनीतिक अधिकारों के मध्य कोई स्पष्ट विभाजक रेखा नहीं खींची जा सकती। दोनों ही प्रकार के अधिकार सामाजिक कल्याण और सुयोग की समानता के सिद्धांतों पर आधारित हैं। डा० जेनीप्रसाद के मतानुसार वे एक दूसरे के सहायक हैं। राजनीतिक अधिकारों के बिना सामाजिक अधिकार अरक्षित रहते हैं, और सामाजिक अधिकारों के बिना राजनीतिक अधिकारों का महत्त्व नष्ट हो जाता है। कुछ अधिकार ऐसे भी हैं जिन्हें सामाजिक और राजनीतिक दोनों ही कहा जा सकता है। उदाहरण के लिए, संग्रह अथवा समुदाय बनाने का अधिकार, सभा करने और भाषण देने का अधिकार आदि।

विचारों के प्रकाशन के लिए छातिपूर्वक और निराल होकर सभा और प्रदर्शन आदि का अधिकार नागरिकों को मिलना चाहिए जिससे स्वतंत्रतापूर्वक वे अपने विचारों को जनता और सरकार के सम्मुख रख सकें। इसी से संबंधित

स्वतंत्र प्रशासन का अधिकार भी है। यदि मुद्रण की स्वतंत्रता न होगी तो जनता के सम्मुख ठीक तथ्य और विचार प्रस्तुत नहीं किए जा सकेंगे। अतएव, भाषण का अधिकार के साथ ही साथ प्रकाशन की भी स्वतंत्रता होनी चाहिए। इसके अतिरिक्त नागरिकों को अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए समुदाय बनाने का अधिकार भी होना चाहिए जिससे वे मिलकर सामान्य उद्देश्य के लिए कार्य कर सकें। किंतु इन सभी अधिकारों के उपयोग पर 'सामाजिक हित' की दृष्टि से प्रतिबंध लगाए जाते हैं जिससे 'विकास' और 'व्यवस्था' की प्रवृत्तियों में सामंजस्य बना रहे।

विशुद्ध राजनीतिक अधिकारों में मतधिकार सर्वप्रथम है। एक लोकतंत्रीय शासन में सभी व्यक्तियों को मतधिकार प्राप्त होना चाहिए जिससे वे समान रूप से सार्वजनिक कार्यों में भाग ले सकें। मतधिकार एक उत्तरदायित्व भी है और इसके विवेकपूर्ण प्रयोग पर सामाजिक कल्याण निर्भर है। अतएव, विदेशियों, मांगलियों, पागलों, दिवालियों, और गृहम अपराधियों को प्रायः इस अधिकार से वंचित रखा जाता है। इस अधिकार के साथ साथ नागरिकों को निर्वाचित होने का अधिकार भी होना चाहिए। यह अधिकार मतधिकार का पूरक है। साथ ही, यह काम मतदान से भी अधिक महत्वपूर्ण है। हमारे संविधान के अंतर्गत निर्दिष्ट आयु होने पर सभी मतदाताओं को पदों के लिए उम्मीदवार बनने का अधिकार है। इसके अनिवार्य पराधिकार भी हैं जिससे हमारा अभिप्राय यह है कि आवश्यक योग्यता होने पर व्यक्ति को पदग्रहण करने का अधिकार होना चाहिए और इस संबंध में कोई भेदभाव नहीं किया जाना चाहिए। इनके अतिरिक्त आवेदन का अधिकार भी अत्यंत महत्वपूर्ण है। यदि नागरिकों को किसी सरकारी आदेश से घिनायत है तो उसे यह अधिकार होना चाहिए कि वह आवेदन-पत्र भेजकर इस संबंध में जांच करने का निवेदन करे। यह एक साधन है जिसके द्वारा नागरिक सरकारी कमंशारियों के कार्यों का कुछ नियंत्रण कर सकते हैं। अतः, विदेश यात्रा के समय राजकीय सहायता प्राप्त करने का अधिकार आता है जिसे सामाजिक और राजनीतिक दोनों ही प्रकार का अधिकार माना जा सकता है। नागरिकता का यह प्रमुख लक्षण भी है।

यह बात सदा ध्यान में रखने योग्य है कि सामाजिक और राजनीतिक अधिकार हमारे व्यक्तित्व के विकास और सामाजिक कल्याण के साधन हैं, साध्य नहीं। इनसे वे नागरिक ही लग्न ठठा सकते हैं जो विवेकपूर्ण ढंग से इनका उपयोग करते हैं। यह बात मुख्य रूप से राजनीतिक अधिकारों पर लागू होती है। अतः कुछ विद्वानों का मत है कि राजनीतिक रूप से अविवक्षित लोगों को

ये अधिकार नहीं दिए जाने चाहिए, अन्यथा लोकतंत्रीय व्यवस्था भी नीब हिल जाने का भय हो जायगा। किंतु इसके प्रत्युत्तर में यह पूछा जा सकता है कि यदि एक लोकतंत्रीय व्यवस्था भी अनेक अधिक्षित व्यक्तियों को मताधिकार से वंचित कर देती है तो उसे 'लोकतंत्र' की सजा कैसे दी जा सकती है और फिर उनका विकास कैसे होगा ?

#### 4. आशापालन की समस्या

अधिकारों का विवेचन करते समय हमने देखा कि उनके साथ कुछ उत्तरदायित्व भी हैं। सबसे बड़ी बात यह है कि नागरिकों को दूसरों के समान अधिकार का आदर करना चाहिए। इसके अतिरिक्त, एक लोकतंत्रीय व्यवस्था में कानूनों और राज्यादेशों का पालन होना चाहिए। यही नहीं, नागरिकों को देश के प्रति अनुरक्त होना चाहिए। उन्हें राजकीय कार्यों को देने में आनाकानी नहीं करनी चाहिए और शासन के कार्यों में सहयोग देने के लिए तत्पर रहना चाहिए। अधिकार और कर्तव्यों के घनिष्ठ संबंधों की व्याख्या करते हुए श्रीनिवास शास्त्री ने कहा है कि 'कर्तव्यों में परिणत हुए बिना अधिकार अधिक काम के नहीं होते'। वस्तुतः, अधिकार और कर्तव्य एक दूसरे पर आश्रित हैं। वे एक ही वस्तु के दो पहलू हैं। निजी दृष्टि से देखने से वे अधिकार के रूप में होते हैं, दूसरों के दृष्टिकोण से वही हमारे कर्तव्य बन जाते हैं।

#### आशापालन क्यों ?

कानूनों का पालन संगठित समाज के लिए आवश्यक है। राज्यादेशों का पालन न करने से राज्य का स्थिर रहना कठिन हो जाएगा। किंतु प्रश्न यह उठता है कि कानूनों और राज्यादेशों का पालन नागरिक क्यों करें ? विद्वानों ने इस प्रश्न के विभिन्न उत्तर दिए हैं। हॉब्स के मतानुसार, वे शक्ति के भय बजावा दबाव के कारण ऐसा करते हैं। लॉक के मतानुसार, इसका कारण व्यक्तिगत हित है। रूसो के अनुसार, राज्य का आधार 'सामान्य इच्छा' है और व्यक्ति इसलिए आशापालन करते हैं कि सामान्य हित के लिए यह आवश्यक है। हेनरी मेन के अनुसार, लोगों को आशापालन की आदत पड़ गई है।

लार्ड आईस के मतानुसार, शक्ति का भय, उपयोगिता, सामान्य इच्छा, आदत के अतिरिक्त आशापालन के और भी कई कारण हैं<sup>1</sup>। इनमें वह सर्वप्रथम स्थान आलस्य को देता है। अनुप्य सरल मार्ग अपनाना पसंद करते हैं और इसलिए आशापालन में उन्हें सुविधा दिखाई देती है। इसका दूसरा कारण

1 *Studies in History and Jurisprudence*, सं० 2, पृष्ठ 463.



कारण आदर-भाव है। ऐसा भाव प्रेम, श्रद्धा, यश आदि पर आधारित हो सकता है। तीसरा कारण सहानुभूति अथवा अनुकरण है। इनके अतिरिक्त विवेक के कारण भी मनुष्य राज्यादेशों को मानने के लिए तैयार हो जाता है। अर्थात् वह यह स्वीकार करता है कि आज्ञाओं का उत्पन्न करने से समाज में गठबन्ध फैल जायगी जो उसके और समाज दोनों के लिए हानिकारक होगी। अनुशासन भी आज्ञापालन का पाचवाँ कारण है। अनुशासन की भावना के कारण व्यक्ति यथायक राज्य का विरोध करने के लिए तैयार नहीं होते। इसके अतिरिक्त, लोकमत का भी नागरिकों के व्यवहार पर बहुत प्रभाव पड़ता है। सास्की का मत है कि स्वैच्छा से राज्य की आज्ञा का पालन हम उसी सीमा तक करते रहते हैं जहाँ तक हमें यह प्रतीत हो कि राज्य हमारे हित के कार्य कर रहा है। इसे परखन का अधिकार स्वयं नागरिक को स्वयं है। यदि नागरिक इस परिणाम पर पहुँचे कि राज्य उसके हित की उपेक्षा कर रहा है तो कोई कारण नहीं कि वह राज्य के विरोध में आवाज न उठाए।

भविष्य में आज्ञापालन का प्रश्न—आधुनिक युग में हमारा जीवन व्यवस्थित हो गया है जिससे शनैः शनैः हिंसा की भावना कम होती जा रही है। शिक्षा और ज्ञान के प्रसार से हममें सौजन्यता आ गई है। बयस्क मताधिकार के कारण नागरिकों को सार्वजनिक मामलों में रचि लेने के अवसर मिल गए हैं। तथापि, सत्ता के प्रति लोगों का आदर-भाव कम नहीं हुआ है। इन बातों की ध्यान में रखते हुए ब्राह्म इस परिणाम पर पहुँचे कि आज स्वतन्त्रता का मूल्य इसलिए कम हो गया है कि स्वतन्त्रता से जिन परिणामों की आशा की जाती थी वे कभीभूत नहीं हुए। प्रचार और प्रचार के साधनों की उन्नति के साथ लोकमत को प्रभावित करने के लिए सरकार तरह-तरह के उपाय बनाती है। अतएव, नागरिकों के राज्यादेशों का पालन करने से इकार करने का भय जाता रहा। वस्तुतः सास्की के मतानुसार, आज समस्या इससे उल्टी है। लोगों की चुपचाप अन्याय सहन करने की आदत सी पड़ गई है। उनकी सतर्कता में कमी आ गई है और उदासीनता की प्रवृत्ति बढ़ गई है। साथ ही यह डर भी बढ़ रहा है कि सतर्कता के अभाव में कहीं अज्ञानी नागरिक अपनी स्वतन्त्रता से हाथ न धो बैठें। सास्की के कथनानुसार, स्वतन्त्रता का रहस्य साहस में निहित है, और साहस के लिए यह आवश्यक है कि नागरिक जागरूक बने रहें। किन्तु जब तक यह जागरूकता संगठित रूप धारण न करे वह निरर्थक है।

हमारा अभिप्राय यह है कि सामाजिक और राजकीय दुराशयों का विरोध होना चाहिए और जितनी बड़ी दुराई हो उतना उत्साह हो। सौम्य विरोध होना चाहिए। सास्की के कथनानुसार, स्वयं देशभक्ति निष्क्रिय नहीं होती, अपितु सक्रिय और रचनात्मक होती है। जॉर्ज पहला अंग्रेज चितक पा जिसने सविधानी

सरकार के महत्व को समझा और सरकार को परिवर्तित करने के अधिकार पर बल दिया। उसके कथनानुसार, सरकार एक ट्रस्ट के रूप में है और सामान्य हित के लिए काम न करने पर उसे हटाया अथवा बदला जा सकता है। रूसो ने भी कहा कि अनुत्तरदायी सरकार को बदल देना नागरिकों का एक बुनियादी अधिकार है। ग्रीन के कथनानुसार, जहाँ राजकीय कानून व्यक्ति की सामाजिक हित की भावना के विरोधी हो तो नागरिकों को राज्य के प्रति विद्रोह करने का अधिकार है। लेकिन वह कहता है कि यह एक बहुत उत्तरदायित्वपूर्ण कार्य है और सोच-समझकर किया जाना चाहिए। सबसे पहले हमें शांतिपूर्ण सविधानी उपाय अपनाने चाहिए। विद्रोह करने से पहले हमें यह समझ लेना चाहिए कि क्या वर्तमान दशा इतनी बुरी है कि उसके बदले अराजकता की जोखिम उठाई जाए? यही नहीं, विद्रोह का झंडा उठाने से पहले हमें समाज में अपने विचारों का प्रचार करके मत-परिवर्तन का सतत प्रयत्न करना चाहिए। यदि उसमें सफलता मिल जाती है तो लोकतंत्रीय शासन प्रणाली में हमारा मार्ग स्वतः प्रशस्त हो जाता है क्योंकि नए चुनाव होने पर हमारे विचारों के अनुकूल नई सरकार स्थापित हो जायगी और विद्रोह करने की कोई आवश्यकता न रहेगी। किंतु यदि शासन लोकतंत्रीय न हो अथवा सामाजिक मान्यता प्राप्त हो जाने पर भी राज्य आनाकारी करे, तो ग्रीन के मतानुसार, ऐसी अवस्था में विद्रोह करना नागरिकों का कर्तव्य हो जाता है।

गांधीजी का अंतरात्मा में पूर्ण विश्वास था। उनका कहना था कि यदि किसी व्यक्ति का मत करण उसे किसी बुराई के प्रति विद्रोह करने का आदेश देता है तो उसको अवश्य ऐसा करना चाहिए। किंतु उनका दृढ़ विचार था कि इसके लिए अहिंसामय मार्ग अपनाना चाहिए और अपने विपक्षियों के हृदय-परिवर्तन के लिए यत्न करना चाहिए।

लास्की गांधीजी के इस विचार से सहमत है कि चाहे व्यक्ति नितान्त अकेला हो, उस सामाजिक बुराई का विरोध करने का पूर्ण अधिकार है। लेकिन सबसे पहले उसे यह निर्णय कर लेना चाहिए कि क्या राज्य जो कुछ कर सकता है उसे करने में वह बरतुत आनाकारी कर रहा है? और क्या जो कुछ वह करना चाहता है उससे स्थिति में सुधार होगा? जिन परिवर्तनों के लिए यह प्रयत्नशील है क्या उनसे उन उद्देश्यों की प्राप्ति हो जायगी, जिनकी ओर उसका लक्ष्य है? यही नहीं, लास्की का कहना है कि विरोध बुराई के समानुपात में होना चाहिए। उसके मतानुसार, यदि ग्रीन द्वारा बताई हुई सभी शर्तें पूरी हो जाएं तो विद्रोह का झंडा उठाना नागरिकों का कर्तव्य हो जाता है। लेकिन सफलता की दृष्टि से ऐसा विद्रोह संगठित रूप में किया जाना चाहिए,

अन्यथा सफलता की आशा बहुत कम हो जाती है। इसके अर्थ यह हुए कि इस प्रकार वा विद्रोह तभी करना उचित होगा जबकि किसी समाज का एक विरोध वर्ग या भाग यह समझे कि उसकी दृष्टि में राज्य के कार्य अथवा नीतियाँ उसके हितों अहित में हैं कि छुप रहने से अधिक हानि की सम्भावना है।



## शासन व्यवस्था

सार बात यह है कि लोकतन्त्रीकरण उन दशाओं को उत्पन्न करने में सहायता देता है जिन पर विशुद्ध लोकतन्त्र निर्भर है और जिनके बिना विपरीत दशायें बनी रहती हैं। अन्य प्रकार की व्यवस्थाओं की अपेक्षा सीमित लोकतन्त्र में भी शांति, ज्ञान के प्रसार और आर्थिक कल्याण की दिशाओं में तेजी से उन्नति होती है।

—बेनीप्रसाद

## संविधान का स्वरूप और वर्गीकरण

अरस्तू के अनुसार सर्वोपरि सत्ताधारी वर्ग का स्वरूप राजनीति का सबसे महत्वपूर्ण तत्त्व है संक्षेप में हमारी राजनीति उससे कहीं अधिक प्रगतिशील और कम गतिहीन है। इसका एक बड़ा कारण यह है कि हमारे राजनीतिक रूपों तथा सन्विधानों में परिवर्तन अधिकतर ऊपरी होते हैं।

—सो० एच० मॅन्डलवेन

### १. संविधान का अर्थ और विषयवस्तु

आधुनिक राज्यों में प्रायः एक निश्चित राज्य व्यवस्था होती है। कुछ पिछड़े देशों को छोड़कर दोष सभी देशों में शासन का संचालन निश्चित नियमों और सिद्धांतों के अनुसार होता है। व्यक्तिगत शासन का समय अब लंद चुका है। यह युग सोदतत्रवाद का है। अतएव लोगों की यह स्वाभाविक इच्छा होती है कि संविधान (Constitution) में उनके कर्तव्यों, अधिकारों, राज्य के संगठन तथा उसके कार्यों की स्पष्ट व्याख्या रहे। यही नहीं, राज्य का संगठन भी अब अपेक्षाकृत जटिल हो गया है। अतएव, उसके विभागों के निर्माण, कार्यों, और उनके पारस्परिक संबंधों का स्पष्ट उल्लेख आवश्यक हो गया है जिससे भ्रम अथवा मतभेद उत्पन्न न हों। इसके अतिरिक्त, अब लिखित कानूनों और संविधानों को पसंद दिया जाता है। इन कारणों से अब प्रायः सभी आधुनिक देशों के निश्चित संविधान होते हैं। जंसनैव के कथनानुसार, इसके बिना किसी आधुनिक राज्य की कल्पना नहीं की जा सकती।

इसका अर्थ यह नहीं है कि जहाँ संविधान होगा वहाँ राज्य का होना भी अनिवार्य है। उदाहरण के लिए, बहुत लंबे समय तक भारत का अपना संविधान था, किन्तु १५ अगस्त, १९४७ ई० को स्वतंत्र हो जाने के बाद ही वह एक

‘राज्य’ बना। संविधान होने का अर्थ यह नहीं है कि उस देश का शासन लोक-तंत्रीय है। उदाहरण के लिए, हिटलर और मुसोलिनी की सरकारें संविधानी होने पर भी लोकतंत्रीय न थीं। इसी प्रकार स्वाधीनता प्राप्त करने के पूर्व, भारत की सरकार संविधानी होने पर भी न तो लोकतंत्रीय थी और न स्वतंत्र। अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि संविधानी सरकार के लिए किसी देश का स्वतंत्र होना अथवा उसका लोकतंत्रीय होना आवश्यक नहीं है।

**परिभाषा—संविधान (Constitution)** शब्द के मोतिक और कानूनी—दोनों अर्थ होते हैं। मोतिक रूप में इससे हमारा अभिप्राय यह है कि राज्य में निश्चित भूभाग, जनता, संगठन और प्रभुसत्ता होने चाहिए। इसके कानूनी रूप में वे सभी घोषणाएँ, कानून और नियम आ जाते हैं, जो राज्य के गठन, उसके कार्यों, उद्देश्यों और नागरिकों तथा समूहों के साथ उसके संबंधों को निर्धारित करते हैं। अतएव, गिलनाइस्ट ये शब्दों में संविधान उन लिखित अथवा अलिखित नियमों और कानूनों के समूह को कहते हैं जो सरकार के संगठन, सरकार के विभिन्न अंगों में उसके कार्यों के वितरण और उन व्यापक सिद्धांतों का निरूपण करते हैं जिनके अनुसार वे अधिकार प्रयुक्त किए जाते हैं। गिलनाइस्ट की इस परिभाषा में नागरिकों के अधिकारों और कर्तव्यों तथा सरकार और नागरिकों के संबंधों का उल्लेख नहीं किया गया। डा० स्ट्रॉन के अनुसार, संविधान ‘उन सिद्धांतों का समूह है जिनके अनुसार राज्य के अधिकारों, नागरिकों के अधिकारों, और दोनों के संबंधों में सामंजस्य स्थापित किया जाता है’। गार्नर ने संविधान की तीन प्रमुख बातें बताई हैं—स्वतंत्रता, सरकार और प्रभुसत्ता का गठन। पहले भाग में नागरिकों के बुनियादी अधिकारों और कर्तव्यों का वर्णन होता है। साथ ही, सरकारी सत्ता को इस प्रकार सीमित किया जाता है कि नागरिक अपनी स्वतंत्रता का पूरा उपयोग कर सकें। दूसरे में सरकार के संगठन, उसके विभिन्न अंगों के अधिकार, शासन-संवर्धन नियम और सिद्धांत, तथा मतदाताओं का उल्लेख होता है। तीसरे में यह बताया जाता है कि संविधान में किस प्रकार परिवर्तन किए जा सकते हैं।

**संविधान का प्रारम्भ—**आधुनिक संविधानों का प्रारम्भ उन समझौतों से हुआ है जिन्हें व्यक्तियों ने नए उपनिवेश स्थापित करते समय किए थे। तत्पश्चात् वे चार्टर (Charters) आते हैं जिन्हें साम्राज्यवादी देशों ने अपने उपनिवेशों अथवा अधिभूत देशों को दिया। किंतु सर्वप्रथम लिखित राजकीय संविधान सन् 1776 ई० में अमेरिकन उपनिवेशों ने स्वतंत्रता की घोषणा करने के बाद बनाया। इसके बाद यह सिलसिला चलता रहा है, यहाँ तक कि ब्रिटेन को छोड़कर अब लगभग अन्य सभी राज्यों में लिखित संविधान हैं।

नए संविधान कई प्रकार से बने हुए हैं। कुछ को साम्राज्यवादी देशों ने स्वेच्छापूर्वक दिया। कुछ देशों में जनता के आंदोलन से विवश होकर शासकों ने संविधान बनाया। कुछ देशों में भ्रांति अथवा विद्रोह के बाद स्वतंत्र संविधान बनाए गए जिनका निर्माण संविधान परिषद् (Constituent Assembly) अथवा विधानमंडल (Legislature) द्वारा हुआ।

## 2. वर्गीकरण

संविधानों के वर्गीकरण का आधार एक न होकर कई हैं। इनमें से प्रमुख हैं प्रथम, विकसित और निर्मित संविधान, द्वितीय, लिखित और अलिखित संविधान, तृतीय, नम्य (लचीला) और कठोर संविधान, तथा, चौथे, एकात्मक और संघीय संविधान।

**विकसित और निर्मित संविधान**—विकसित (Evolved) संविधानों से हमारा अभिप्राय यह है कि इनका धीरे-धीरे विकास हुआ। ऐसे संविधान एक समय भलीभांति सोच विचार करके नहीं बनाए जाते। अतएव, अभिसमयों (Conventions) का इनमें विशेष स्थान और महत्त्व होता है। ब्रिटेन का संविधान इसी प्रकार का है। ऐसा संविधान अत्यधिक लचीला होता है और आवश्यकतानुसार इसे परिवर्तित किया जा सकता है। इसके विपरीत निर्मित (Enacted) संविधान अच्छी तरह सोच समझ कर बनाए जाते हैं।

कोई संविधान पूर्णतः निर्मित अथवा विकसित नहीं होता। निर्मित संविधानों में भी धीरे धीरे विकास होता रहता है और विकसित संविधानों में भी कुछ न कुछ निर्मित अंश होने हैं। अतः यह वर्गीकरण संविधान के स्वरूप पर महत्वपूर्ण प्रकाश नहीं डालता।

**लिखित और अलिखित संविधान**—लिखित संविधान प्रायः एक ही समय बनाया जाता है, किंतु ऐसा होना अनिवार्य नहीं है। फ्रांस के तृतीय जनतंत्र का संविधान तीन पृथक् युनिमादी कानूनों के रूप में था। लिखित संविधानों का अब विशेष आदर किया जाता है और उसे 'सर्वोपरि कानून' की संज्ञा प्राप्त है। उसमें परिवर्तन करने का ढंग भी भिन्न और विशिष्ट होता है। प्रायः इसके अंतर्गत नागरिकों के अधिकारों की घोषणा भी सम्मिलित कर दी जाती है जिससे इन अधिकारों की विशेष सुरक्षा प्राप्त हो जाते हैं। लिखित होने के कारण यह निश्चित, स्पष्ट और स्थिर होते हैं। किंतु दूसरी ओर इनके समय के प्रति-कूल हो जाने की सम्भावना रहती है। यदि लिखित संविधान सापेक्ष में कठोर (rigid) भी हों, तो उनमें सुगमतापूर्वक परिवर्तन नहीं हो पाते; और जो संविधान समय की आवश्यकता के अनुसार मोड़े नहीं किए जा सकते प्रायः वे पलट

दिए जाते हैं। अतः अत्यधिक कठोरता भी न विधान का विशेष गुण नहीं माना सकता।

अलिखित संविधान से हुनाह आशय यह है कि उसका अधिकार मान लिखा हुआ नहीं होता। इस प्रकार का संविधान प्रायः विकसित होता है। इस प्रकार के विकसित और अलिखित संविधान का ब्रिटेन एक अनुपम उदाहरण है। यह बहुत लचीला भी होता है और साधारण कानूनों के अनुसार इसे मनचाहे ढंग से मोटा या सखता है। अतएव, महत्त्वान्वीत स्थिति में सरलता से इसे परिवर्तित किया जा सकता है। किन्तु ऐसे संविधानों से जनता को यह डर भी रहता है कि वही कोई महत्वाकांक्षी व्यक्ति इसकी लचकता (flexibility) का अनुचित प्रयोग न करने लगे। अतः केवल राजनीतिक रूप से प्रौढ़ जनता ही इसे सरलता-पूर्वक चला सकती है।

मार्नर, स्ट्रॉन, लोवीज, गैटिन आदि विचारकों ने इस वर्गीकरण को व्यवस्थानिक कहा है। उनके मतानुसार, न कोई संविधान पूर्णतः लिखित होता है और न अनिखित। अनिखित और विकसित संविधानों में भी समय पाकर अनेक लिखित बातों का समावेश हो जाता है। ब्रिटेन के संविधान में अब काफी लिखित अंश हो गए हैं; जो बातें अनिश्चयों पर आधारित थीं, धीरे-धीरे उन्हें लिखित रूप मिल गया है। तथापि, अब भी उसमें अन्य संविधानों की अपेक्षा लिखित भाग कम है। दूसरी ओर, लिखित संविधानों में सभी बातें पूर्णतः अंकित नहीं होतीं। चाहे उन्हें कितना ही विस्तृत बनाने का प्रयत्न किया जाए, समया-नुसार नई आवश्यकताएँ उत्पन्न हो ही जाती हैं। इन्हें पूरा करने के लिए या तो कानूनी परिवर्तनों का आशय दिया जाता है अथवा कुछ नए अनिश्चय बना दिए जाते हैं अथवा संविधान की नई व्याख्याएँ दे दी जाती हैं। राष्ट्र के अनुसार, लिखित संविधान कुछ दशों में ही व्याख्याओं, अनिश्चयों, प्रथाओं, और निर्णयों से इतने लदे जाते हैं कि केवल प्रारम्भिक संविधान के पन्ने से प्रचलित संविधान की पूरी जानकारी नहीं हो पाती। अतएव, उक्तका मत है कि लिखित और अनिखित संविधानों का यह भेद भी गुणात्मक नहीं है।

नम्य और कठोर संविधान—रस वर्गीकरण का आधार यह है कि संविधान में परिवर्तन और संशोधन साधारण कानूनों के समान हो सकते हैं अथवा नहीं? यदि ऐसा हो सकता है तो संविधान को हम नम्य कहेंगे और यदि नहीं हो सकता तो कठोर कहेंगे। परन्तु संविधान को कठोरता की मात्रा कम या अधिक हो सकती है। कहीं-कहीं पर संशोधन का ढंग इतना कठोर और पेचीदा होता है कि परिवर्तन करना दुष्कर हो जाता है। किन्तु अधिकतर संविधानों में संशोधन करने का एक साधारण कानून बनाने के ढंग से निम्न होने पर भी बहुत कठिन



नहीं होता। तथापि दोनों ही अवस्थाओं में सविधान कठोर कहा जायगा।

इस भेद से हमें इस परिणाम पर नहीं पहुँचना चाहिए कि कठोर सविधानों में कम संशोधन होते हैं और नम्य सविधानों में अधिक। वस्तुतः परिवर्तनों का कम अथवा अधिक होना जनता की राजनीतिक मनोवृत्ति, सविधान की व्यापकता, और व्याख्या करने वाली सत्ता के रूप पर निर्भर है। उदाहरण के लिए यद्यपि ब्रिटन का सविधान अत्यंत लचीला है तथापि उसमें बहुत कम परिवर्तन होते हैं। दूसरी ओर संयुक्त राज्य (अमेरिका) का सविधान अत्यंत कठोर होने पर भी उसकी व्यापकता और व्याख्याकारों के रक्त के कारण, बिना कानूनी संशोधन किए भी, उसकी ध्वनि और भावना में सुगमता से परिवर्तन हो जाते हैं।

नम्य सविधान के अनेक लाभ हैं। सर्वप्रथम, इसे संकटकाल में आवश्यकता-नुसार नया मोड़ दिया जा सकता है, और संकटवाली अवस्था की समाप्ति पर यह फिर जोर का लो अथवा पुराना रूप धारण कर लेता है। दूसरे, समया-नुसार इसमें परिवर्तन होते रहते हैं। इससे विपरीत कठोर सविधानों में परिवर्तन की कठिनाई के कारण थोड़े समय के बाद वे अनुदार हो जाते हैं। तीसरे, बदलते रहने के कारण ये लोकमत और समाज की आवश्यकताओं के अनुकूल बने रहते हैं जबकि कठोर सविधानों के लिए यह कार्य दुष्कर होता है। चौथे, क्योंकि यह सुगमता से परिवर्तित हो जाते हैं अतः उनमें बराबर सुधार करने की आवश्यकता नहीं होती, जबकि कठोर सविधानों को बिना क्रांति के बदलना कठिन हो जाता है। पाँचवें, इनकी व्याख्या करने के लिए समय, शक्ति और धन का दुरुपयोग नहीं करना पड़ता क्योंकि विधानाग का मत सर्वोपरि और मान्य होता है। इससे विपरीत, कठोर सविधानों की व्याख्या प्रायः देश के सर्वोच्च न्यायालय करते हैं जिसमें काफी समय, शक्ति और धन का व्यय होता है। इस प्रकार नम्य सविधानों के जो गुण हैं, एवं अर्थ में कठोर सविधानों के वही दोष होते हैं।

कठोर सविधानों के गुण और नम्य सविधानों के दोष भी एक समान हैं। प्रथम, कठोर सविधानों को सुगमता से बदला नहीं जा सकता। अतः उनका आदर अधिक होता है और उनमें स्थायित्व भी। नम्य सविधानों के समान इनमें यह डर नहीं रहता कि कोई महत्वाकांक्षी व्यक्ति सविधान को उलट कर अपना निरंकुश शासन कायम कर लेगा। दूसरे, नम्य सविधानों के समान इनमें अनिश्चितता और अस्पष्टता भी नहीं होती। साधारण पढ़ा लिखा व्यक्ति भी इन्हें समझ सकता है। तीसरे, नम्य सविधानों को केवल राजनीतिक रूप से प्रोढ़ व्यक्ति संपादापूर्वक चला साते हैं जबकि कठोर सविधानों को राजनीतिक रूप

से अविरसित नागरिक भी काम में ला सकते हैं। चौथे, इनमें नागरिकों के अधिकारों की घोषणा की स्थान देकर उन्हें विशेष सुरक्षण दिया जा सकता है। दूसरी ओर, नम्य संविधानों में यदि ऐसी घोषणा हो तो उससे विशेष लाभ नहीं होता क्योंकि सरकार जब चाहे उसे वापस ले सकती है। पाँचवे, इसके माध्यम से अल्पसंख्यकों के हितों को भी सुरक्षण दिया जा सकता है। छठे, इस प्रकार के संविधान का संघीय (federal) घासन के लिए विशेष महत्त्व है क्योंकि इस प्रकार की सरकार में यह आवश्यक है कि संघीय सरकार और प्रादेशिक सरकारों की शक्तियों का विभाजन सुस्पष्ट और स्थायी हो और साथ ही इस विभाजन को संविधानोत्तरक्षण प्राप्त हो। यदि संविधान नम्य हो तो इस प्रकार की कोई गारंटी नहीं दी जा सकती।

**एकात्मक और संघीय संविधान**—यह भेद घासन के स्वरूप पर निर्भर है। यदि किसी राज्य में राजसत्ता एक ही स्थान पर केंद्रित है तो इस प्रकार का घासन एकात्मक (Unitary) कहलाता है और उसका संविधान भी एकात्मक कहलाएगा। इसके विपरीत, यदि किसी देश में दो प्रकार की सरकारें हों—केंद्रीय अथवा संघीय और प्रादेशिक, और इन सरकारी के कार्य निश्चित और स्पष्ट रूप से बंटे हुए हों और अपने अपने क्षेत्र में ये दोनों ही पूर्ण रूप से स्वतंत्र हों, तो ऐसी सरकार और उसके संविधान को संघीय कहते हैं। वस्तुतः यह भेद सरकारों का है और उसके अनुरूप संविधानों में भी यह भेद लक्षित होता है। अतः सरकारों का वर्गीकरण करते समय हम इस प्रभेद पर विस्तारपूर्वक विचार करेंगे।

### 3. संविधान का विकास और संशोधन

संविधान का विकास केवल औपचारिक ढंग में नहीं होता, वह अन्य रूपों में भी विकसित हो सकता है। अनौपचारिक ढंगों में सबसे पहले अभिसमयों (conventions) और प्रथाओं का स्थान है। विद्वान सेसल्टो ने इनके राजनीतिक श्रींढा के लिए आवश्यक नैतिक नियमों की सज्ञा दी है। उनके बचनानुसार, इस प्रकार के अभिसमय और प्रथाएँ विभिन्न राजनीतिक दलों की स्वीकृति से और सुविधा का ध्यान रखते हुए लोचहित में बनती हैं, और जब तक सभी दल इनके सवध में एकमत न हों, वे माय नहीं होतीं। इनका सबसे बड़ा साम यह है कि इनकी सहायता से, बिना औपचारिक संविधानी संशोधन किए, संविधान की नई व्याख्या की जा सकती है। संविधान के विकास का एक दूसरा ढंग व्याख्या है। संविधान की अधिकृत व्याख्या का अधिकार प्रायः न्यायालयों को दिया जाता है। किंतु जब तक कोई प्रश्न न्यायाधीशों के सम्मुख प्रस्तुत

नहीं होता, कायांग अथवा दासन के अन्य अंगों द्वारा दी हुई व्याख्याएँ चालू रहती हैं। इन व्याख्याओं तथा न्यायाधीशों के निर्णयों द्वारा भी सविधान में काफी परिवर्तन होते रहते हैं।

इनके अतिरिक्त, प्रत्येक सविधान का अपना औपचारिक संशोधन का ढंग होता है। स्विटजरलैंड, संयुक्त राज्य (अमेरिका) और भारत के सविधान अपेक्षाकृत कठोर होने के कारण इनकी संशोधन की विशिष्ट विधियाँ हैं। भारतीय सविधान में संशोधन के लिए संसद के किसी सदन में विधेयक प्रस्तुत किया जा सकता है और उसे दोनों सदनों की संयुक्त सभा के बहुमत से और सदनों में उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से उसे पारित होना चाहिए, तब वह राष्ट्रपति के समक्ष उसकी अनुमति के लिए रखा जाएगा और ऐसी अनुमति मिल जाने पर सविधान में संशोधन हो जाएगा। यदि संशोधन का सबंध राष्ट्रपति, सभ तथा राज्यों की कार्यपालिका की शक्ति, सभ तथा राज्यों के न्यायालयों, सभ तथा राज्यों के विधायी सबंधों, संसद में राज्यों के प्रतिनिधित्व आदि से है तो राष्ट्रपति के समक्ष अनुमति के लिए उपस्थित किए जाने के पूर्व उस संशोधन के लिए कम से कम आधे राज्यों के विधान मंडलों का समर्थन आवश्यक है। इसके अतिरिक्त अन्य विषयों में संशोधन करने के अपेक्षाकृत सरल ढंग रहे गए हैं। उदाहरण के लिए, राज्यों (प्रदेशों) की सीमाओं में परिवर्तन करने के लिए, संबंधित राज्यों के विधानमंडलों की संमति प्राप्त करने के पश्चात् संसद कानून द्वारा संशोधन कर सकती है। इसके अतिरिक्त, अल्पवालीन और अस्थायी व्यवस्थाओं को भी संसद इच्छानुसार कानून बनाकर बदल सकती है। इस प्रकार भारतीय सविधान में विभिन्न प्रकार के अनुच्छेदों को विविध रूप की कठोरता प्रदान की गई है।

### उत्तम सविधान

साधारणतः सविधान वही उत्तम समझा जाना चाहिए जो अपने देश की सभी आवश्यकताओं को पूरा करे। तथापि उत्तम सविधान के कुछ लक्षण ये हैं उसका सन्निध्य होना, निश्चितता और स्पष्टता, व्यापकता, नम्यता, नागरिक अधिकारों का उचित संरक्षण, और समयानुकूलता। गैटिल के मतानुसार, 'सविधान को इतना नम्य होना चाहिए कि आवश्यकता पड़ने पर वह सुगमता से परिवर्तित हो सके, परन्तु उसका संशोधन इतना सरल भी नहीं होना चाहिए कि उसका स्थायित्व ही नष्ट हो जाए'।

## सरकार का वर्गीकरण

अधिकतर आधुनिक लेखक राज्यों का वर्गीकरण करते समय सर्वोपरी बानूनी शक्ति की सामान्य स्थिति के अतिरिक्त सरकारों के संगठन, और व्यवस्था के विशिष्ट लक्षणों पर भी ध्यान रखते हैं।

—स्टीफन लीकीक

पुराने विचारक राज्य और सरकार के भेद पर ध्यान नहीं देते थे। अतएव उन्होंने राज्यों का वर्गीकरण किया है। वस्तुतः राज्यों का वर्गीकरण जनसंख्या क्षेत्रफल और प्रभुसत्ता के आधार पर नहीं किया जा सकता, केवल सरकार के संगठन के आधार पर किया जाता है। अतः आधुनिक लेखक इसे शासन प्रणालियों अथवा सरकारों का वर्गीकरण कहना अधिक संगत समझते हैं।

### 1. अरस्तू का वर्गीकरण

अरस्तू (384-322 ई० पू०) के नाम से जो वर्गीकरण प्रचलित है, वस्तुतः वह उसके समय के पहले से ही प्रचलित था। अरस्तू ने केवल उसे थोड़ा सा हेर-फेर कर नया रूप दे दिया और सभी से वह उसके नाम से खला जा रहा है। सर्वप्रथम, वह राज्य के ध्येय पर विचार करता है। उसके मतानुसार यदि राज्य का ध्येय सामान्य हित है, तो ऐसे राज्य 'सामान्य' (normal) कहलायेंगे और जिनका ध्येय भ्रष्ट है वे विवृत (perverted) राज्य बने जायेंगे। इसके अतिरिक्त, अरस्तू ने वर्गीकरण का दूसरा आधार यह माना है कि राज्यसत्ता किस शक्ति (source) से प्राप्त है। इस दोहरे स्टेप के आधार पर उन्होंने तीन सामान्य राज्य और तीन विवृत राज्यों का वर्णन किया है। सामान्य राज्यों में उसने एक योग्य व्यक्ति का शासन अथवा राजतंत्र (monarchy) कुछ व्यक्तियों का

शामन अथवा कुलीनतन्त्र (Aristocracy) और अनेक व्यक्तियों का शासन अथवा लोमन्त्र का नाम लिया है। कुलीनतन्त्र में सत्ता गुणी अथवा कुलीन व्यक्तियों के हाथों में होती है और लोकतन्त्र सभी स्वतन्त्र (free-born) नागरिकों के हाथों में जो प्रायः निर्धन होते हैं। विकृत राज्यों में इसी प्रकार एक व्यक्ति के शासन को तानाशाही (Tyranny), कुछ व्यक्तियों के शासन को अल्पतन्त्र (Oligarchy) और बहुतों के शासन को भीड़-शासन का नाम दिया है (अरस्तू ने यह शब्द प्रयुक्त नहीं किया, किन्तु उसके भावों का यही विशुद्ध रूपान्तर है)। उसके अनुसार अल्पतन्त्र में सत्ता प्रायः धनिक वर्ग में निहित होती है जो अपने स्वार्थों में उसे प्रयुक्त करते हैं। सामान्य राज्यों में उसने राजतन्त्र को सर्वश्रेष्ठ और लोकतन्त्र को निरुद्ध बताया है, किन्तु विकृत राज्यों में वह भीड़-शासन को प्रथम स्थान देता है और तानाशाही को निरुद्ध समझता है। कुलीनतन्त्र और अल्पतन्त्र दोनों ही दरजाओं में मध्यवर्ती होते हैं।

अरस्तू का विश्वास था कि अनेक कारणों से शासन प्रणालियों में परिवर्तन होते रहते हैं और परिवर्तनों का एक चक्र-सा चलता रहता है। इस चक्र में राजतन्त्र को वह प्रथम स्थान देता है जिसके विकृत हो जाने पर तानाशाही स्थापित हो जाती है। उससे ऊँच कर लोग बिद्रोह कर देते हैं और कुलीनतन्त्र कायम हो जाता है। यह भी समय पानर अल्पशासन में परिवर्तित हो जाता है, जिसे पलट कर लोकतन्त्र स्थापित कर देते हैं। जब लोकतन्त्र में अव्यवस्था फैल जाती है तो वह भीड़-शासन में बदल जाती है। अतः, उससे भी तग आकर जनता फिर एक योग्य व्यक्ति को राजा मान लेती है, और यह चक्र फिर चालू हो जाता है<sup>1</sup>।

यह वर्गीकरण हमारा ध्यान राज्य के ध्येय और सत्ताधारी वर्ग की सामाजिक स्थिति की ओर दिलाता है। तथापि परिस्थितियाँ अब इतनी बदल चुकी हैं कि यह वर्गीकरण हमारे विशेष काम का नहीं है। जमाना अब नगर-राज्य और प्रत्यक्ष शासन का न होकर देश-राज्य और प्रतिनिधित्व संस्थाओं का है। अतः, अरस्तू के अर्थ में किसी विशुद्ध शासन-प्रणाली का मिलना असम्भव है। राजतन्त्र भी अब सीमित हो गए हैं। कुलीनतन्त्र और अल्पतन्त्र का भेद अब समाप्त हो गया है। वस्तुतः इस प्रकार की सरकारें अब नहीं रही अथवा यों कहिए कि जिन्हें हम आज लोकतन्त्रीय शासन कहते हैं, सम्भवतः वह अरस्तू की भाषा में कुलीनतन्त्र अथवा अल्पतन्त्र माने जाएँ। इस वर्गीकरण के अनुसार ब्रिटेन, अफगानिस्तान और नेपाल एक ही श्रेणी में आ जाते हैं और दूसरी ओर फ्रांस, भारत,

1 *Politics of Aristotle*, भर्नेस्ट बार्कर द्वारा अंग्रेजी में अनूदित तथा सम्पादित, ऑक्सफोर्ड, 1946, भाग 3 अध्याय 6-7 तथा भाग 4 अध्याय 2-4.

और संयुक्त राज्य (अमेरिका) एक भिन्न श्रेणी में। स्पष्ट है कि हम विभाजन से राज्य के वास्तविक रूप अथवा गठन पर कोई प्रकाश नहीं पड़ता। यही नहीं, इस वर्गीकरण में सघीय सरकार और मिश्रित सरकारों को कोई स्थान नहीं दिया गया, जब कि अधिन्तर आधुनिक सरकारें अस्तू की भाषा में मिश्रित कही जायेंगी। सच बात यह है कि आज की सरकारें इतनी जटिल हो गई हैं कि एक या दो आधारों पर किया हुआ वर्गीकरण विशेष अर्थ नहीं रखता। साथ ही, आधुनिक शासन प्रणालियों के वर्गीकरण में ऊपरी बातों पर अधिक ध्यान दिया जाता है, राज्यसभा के ध्येय पर कम।

## 2. राजतंत्र

राजतंत्र वह शासन प्रणाली है जिसमें राजसत्ता एक व्यक्ति के हाथ में होती है और उसके पास जीवनपर्यन्त रहती है। यह सत्ता बशानुगत (hereditary) भी हो सकती है और निर्वाचित भी। साथ ही, राजतंत्र असीमित भी हो सकता है और सीमित भी। निरंकुश राजतंत्र (Absolute Monarchy) में राजा के पास पूर्ण राजनीतिक अभिवार होते हैं, किंतु सीमित राजतंत्र में वह केवल दिखावे का राज्यप्रभु होता है। ब्रिटेन का शासन दूसरी प्रकार का है जबकि जर्मनी का शासन पहली श्रेणी का है। वर्तमान-जगत् में ज्ञान-ज्ञान राजतंत्र सुप्त होता जा रहा है और जहाँ वह प्रचलित है वहाँ भी प्रायः सीमित रूप में। केवल कुछ पिछड़े हुए देशों में निरंकुश राजसत्ता चालू है।

गुण—सीमित राजतंत्र वस्तुतः राजा का शासन नहीं होता। अतएव, यहाँ हम केवल निरंकुश राजतंत्र के गुण-दोषों की विवेचना करेंगे। इसका प्रथम गुण इसकी व्यवस्था का सरल होना है। इसमें राजा सर्वव्यक्तिमान होता है। अतएव, वह प्रजा को एक मून में बाँध सकता है। उसके लिए सभी व्यक्ति समान हैं और यदि वह प्रजापालन पर टीका से ध्यान दे तो प्रजा उसे बड़े आदर की दृष्टि से देखती है। दूसरे, राजा के प्रति श्रद्धा के कारण सकट-काल की अवस्था में एक संगठित मोर्चा बनाने में सुगमता होती है। तीसरे, ऐसा शासन दृढ़ और स्थिर होता है। इसमें आए दिन न तो सरकार बदलने का झगडा होता है और न नीति निर्धारित करने वाले विभिन्न व्यक्तियों में मतभेद का। सभी राज्य कर्मचारी राजा के अधीन और उसके प्रति उत्तरदायी होते हैं। वे केवल परामर्श देते हैं, अंतिम निर्णय राजा का होता है। अतः निर्णय करने और उसे कार्यरूप देने में न कठिनाई होती है और न समय की बरबादी। चौथे, इस शासन का खर्च भी कम होता है क्योंकि राज्य कर्मचारियों की संख्या अपेक्षाकृत सीमित होती है। पाँचमे, इसमें राजा और प्रजा के हितों में कोई बुनियादी विरोध नहीं होता।

अन अच्छे राजा के शासन में प्रजा सुखी और धनधान्यपूर्ण बन जाती है।

राजतन्त्र के इन गुणों के होते हुए भी कुछ ऐसे दोष हैं जिनके कारण इसका समर्थन करना अत्यंत कठिन है। पहले, एक अच्छा राजा का मिलना दुर्लभ है। प्रायः राजा दुष्ट प्रकृति वाले, अत्याचारी और इद्रियतोलुप होते हैं। दूसरे, यदि राजा योग्य और लोकप्रिय भी हो, तो उसके उत्तराधिकारी के संबंध में ऐसी क्या गारंटी दी जा सकती है? तीसरे, ऐसा शासन पिछड़े लोगों में ही चल सकता है, जहाँ प्रजा में राजनीतिक चेतना न हो। चौथे, राजा चाहे कितना ही अच्छा क्यों न हो, वह स्वराज्य (Self government) का स्थापनापन्न नहीं हो सकता। यही नहीं, राजा कदाचित ही एक उन्नत समाज की आवश्यकताओं की पूर्ति कर सकता है। पाँचवें, इस शासन का सबसे बड़ा दोष राबिन के दुरुपयोग की सम्भावना है। इतिहास हमें बताता है कि एक व्यक्ति को सर्वशक्तिमान बना देने से निरकुलता का जन्म होता है। छठे, न तो ऐसे शासन में प्रजा में राजनीतिक चेतना उत्पन्न होती है और न उनके चातम-सम्मान की भावना ही जागृत हो पाती है।

### 3 कुलीनतन्त्र

इसमें राजसत्ता ऐसे व्यक्तियों के हाथ में होती है जिनमें प्रतिभा होती है परन्तु जो धनी या उच्च परिवार के होने के कारण आदरणीय हैं। विशुद्ध रूप में यह शासन प्रजासत्ता अब नहीं नहीं मिलती, किन्तु इसके अवशेष नहीं नहीं दिखाई पड़ जाते हैं। ब्रिटन की सार्ज-सभा इसका एक अच्छा उदाहरण है।

इसके गुणों का वर्णन करते हुए गार्नर ने कहा है कि यह शासन योग्यता और चरित्र को महत्त्व देता है और अनुभव तथा ज्ञान का सम्मान करता है। अनुभवी व्यक्ति परम्परा को पसंद करने वाले होते हैं और व्यर्थ के परिवर्तन नहीं चाहते, अतः वे सोच समझ कर काम करते हैं। इसलिए इस प्रजासत्ता के अंतर्गत बसोमित राजतन्त्र और उच्च लोकतन्त्र दोनों के ही दोषों से मुक्ति मिल जाती है।

किन्तु इसमें अनेक त्रुटियाँ भी हैं। सर्वप्रथम, इसकी समस्या यह है कि योग्यता का आधार क्या हो और उच्चता की सीमा क्या हो और कैसे करे? उच्च-कुलीन और धनी होने से ही तो व्यक्तियों में योग्यता नहीं आ जाती, और अब इन बातों से लोगों का विद्वत्ता भी उठता जा रहा है। दूसरे, यदि प्रारम्भ में इस प्रजासत्ता का आधार योग्यता हो, तो भी कुछ समय परचाह कुलीनता का आधार बसावत बन जाता है जिससे कारण कुलीनों का एक वर्ग बन जाता है और अन्य व्यक्तियों का दूसरा वर्ग। तीसरे, इसमें राजतन्त्र-वर्ग अपने वर्ग हित

को प्रमानता देते हैं, लोकहित का ध्यान नहीं रखते। चौथे, इसके अंतर्गत नागरिकों में राजनीतिक चेतना और आत्म सम्मान की भावना का उदय नहीं हो पाता। पाँचवे, इस प्रणाली में भी सत्ता के दुरुपयोग की सम्भावना बनी रहती है।

#### 4 लोकतंत्र

इस शब्द की व्युत्पत्ति से पता चलता है कि यह 'जनता का शासन' है। लार्ड ग्रोव्स के अनुसार, यह ऐसी सरकार है जिसमें शासनाधिकार जनसमुदाय में निहित होता है। उसने इसे 'बहुमत का शासन' भी कहा है। एटली के अनुसार लोकतंत्र का अर्थ है 'बहुमत द्वारा शासन और अल्पमत के लिए प्रवेष्ट सरकार'। अब्राहम लिंकन ने इसे 'जनता की, जनता द्वारा और जनता के लिए सरकार' बताया है। हमें इसके अनुसार, यह ऐसा राज्य है जिसमें सरकार जनता द्वारा नियुक्त, नियंत्रित और पदच्युत की जाती है। इन परिभाषाओं को देखने से यह स्पष्ट हो जाता है कि लोकतंत्र किसी बर्ग-विरोध की सरकार न होकर एक लोक-सरकार होती है। यदि किसी लोकतंत्रीय राज्य का प्रमान निर्धारित हो तो उसे 'गणतंत्र' (Republic) कहते हैं, किंतु लोकतंत्रीय राज्य का प्रधान बशानुगत भी हो सकता है और उसके अधिकार संविधान द्वारा सीमित हो सकते हैं।

इतिहास—यह शासन-प्रणाली सहस्रों वर्षों से बसी आ रही है। यह विचार भी अतिप्राचीन है कि प्रत्येक राज्य को सामाजिक आवश्यकताओं की पूर्ति के भरपूर प्रयत्न करने चाहिए। उसे जनता के आदेशों पर पूरा ध्यान देना चाहिए और जनता द्वारा स्थापित मानदंडों के अनुसार कार्य करना चाहिए। डॉ० बेनी-प्रसाद ने इस भावनाओं को 'अभाववादी लोकतंत्र' (Negative democracy) की सत्ता देते हुए यह कहा है कि सभी अच्छी सरकारें इस धारणा के अनुसार काम करती रही हैं, किंतु यदि लोकतंत्र से हमारा अभिप्राय यह है कि नागरिक शासन कार्य में सक्रिय भाग लें तो इस प्रकार की प्रणाली अब तक केवल स्थानीय और कार्यात्मक (functional) क्षेत्रों में ही प्रचलित रही है। इन सीमित क्षेत्रों के अतिरिक्त, व्यापक रूप में केवल आधुनिक युग में लोकतंत्र का प्रसार हो सका है। मानायात और संदेश के समुचित साधनों के अभाव में, अशिक्षा, गरीबी और राजनीतिक चेतना की कमी तथा आपसी भेदभाव, अविश्वास और भगदड़ों के कारण केंद्रीय शासन में सहस्रा वर्षों तक लोकतंत्र का प्रचलन नहीं हो सका<sup>1</sup>। केवल पिछले दो-तीन शताब्दियों से ही इस संबंध में आवश्यक बदल उठाए

<sup>1</sup> उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 227-229.



गए हैं ।

लोकतन्त्र की परिभाषा देते हुए फाइनर कहता है कि इसका जन्म निरंकुश शासन के विरोध में हुआ । उसके मतानुसार, अनेक व्यक्ति स्वतंत्रता की अपने निश्चित ध्येय को प्राप्त करने का एक साधन मात्र समझते हैं । अठारहवीं शताब्दी के अंत में यूरोप में लोकतन्त्र की भावना नकारात्मक, विद्रोही और क्रांतिकारी प्रवृत्तियों से भरपूर थी, किंतु इसके समर्थकों में वर्तमान स्थिति के स्थान पर किसी नए समाज के निर्माण करने की चेतना नहीं थी । उसके कथनानुसार, इसके द्विध्वजात्मक कार्य के सम्पादन होने के पश्चात् उन्नीसवीं शताब्दी के दूसरे भाग में लोकतन्त्र की दिशा का प्रश्न महत्वपूर्ण बना, और अनेक विचारकों ने यह धारणा प्रस्तुत की कि लोकतन्त्र की दिशा 'समाजवादी' होनी चाहिए<sup>1</sup> । लोकतन्त्रवादियों में जो लोग स्वतंत्रता पर बल देने हैं वे विचार विमर्श द्वारा ज्ञानमय करने, शासित वर्गों को चर्च-चर्च, रियायत देने, अल्पसंख्यकों के प्रति सहानुभूति का भाव रखने, और धर्म, विश्वास तथा सम्पत्ति के प्रति कोमल भावनाओं को आवश्यक मानते हैं । किंतु जनसमुदाय इनकी धोखे में नहीं समझता और व्यापक सुधारों का पक्षपाती है । अतएव, आधुनिक राज्यों के सम्मुख सबसे बड़ा प्रश्न यह है कि किस प्रकार तीव्र गति से और बिना सूत्रधारों और बलप्रयोग के सामाजिक और आर्थिक समता लाई जा सकती है<sup>2</sup> । फाइनर के मतानुसार यदि इन दोनों धारणाओं में समन्वय नहीं होता, तो इनके अनुयायियों में संघर्ष का होना अनिवार्य है । अब हम बात की ओर भी अधिक आवश्यकता है कि हम ऐसी सत्स्थाएँ बनाएँ जो उग्र भावनाओं पर नियंत्रण लगा सकें ।

लोकतन्त्रीय शासन के अनिवार्य तत्व—उन्नीसवीं शताब्दी में आकर लोकतन्त्रीय राजनीतिक संस्थाओं का विकास हुआ<sup>3</sup> । इन संस्थाओं में सर्वप्रथम स्थान लिखित संविधान का है । इससे सत्ता को सीमित करने में सुविधा हुई और नागरिक अधिकारों का संरक्षण हो सका । द्वितीय लोकतन्त्रीय संस्था संविधानी सरकार है जो कानूनों पर आधारित होती है । इसमें 'विधि-शासन' (Rule of Law) होता है और कानून की दृष्टि में सभी नागरिकों को समान अधिकार और समता के सुखस्वर प्राप्त होते हैं । तीसरी लोकतन्त्रीय संस्था नागरिकों के अधिकारों की घोषणा है । जिसे फाइनर चुनियादी रूप में आवश्यक मानते हैं । ये अधिकार क्या हों, इस संबंध में मतभेद हो सकते हैं ; लेकिन लोकतन्त्र में विश्वास रखने वाले लगभग सभी व्यक्ति यह स्वीकार करेंगे कि इन अधिकारों

1 उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 124, 128, 139-140.

2 वही, पृष्ठ 128.

3 James Bryce, *Modern Democracies*, भाग 1, पृष्ठ 20.

की स्पष्ट और सविधानी व्याख्या होनी चाहिए। इस प्रकार की अंतिम सस्या लोकतन्त्रीय शासन व्यवस्था है जिसके अंतर्गत सभी व्यस्क नागरिकों को सार्वजनिक मामलों में विद्यात्मक रूप से भाग लेने के अवसर प्राप्त होते हैं। इसमें व्यस्क मताधिकार, बहुमत निर्णय, प्रतिनिधि-सरकार आदि सम्मिलित हैं। यद्यपि इनमें से कई समस्याएँ लोकतन्त्र के बिना भी पाई जाती हैं<sup>1</sup> तथापि सम्मिलित रूप में ये समस्याएँ लोकतन्त्रीय शासन के अंतर्गत हो हो सकती हैं।

लोकतन्त्र का सामाजिक पक्ष—लोकतन्त्र लोकमत पर आधारित शासन होता है। इसके प्रभावी होने की सबसे बड़ी कसौटी यह है कि इसमें लोकमत को क्या मान्यता प्राप्त है और किस गति से लोकमत सरकारी कार्यों को प्रभावित कर पाता है<sup>2</sup>। तथापि आधुनिक लोकतन्त्र में हम यह मानकर चलना पड़ेगा कि लोकमत में भी अतिविरोध हो सकते हैं<sup>3</sup>। विभिन्न व्यक्तियों और समूहों के ऐसे उद्देश्य हो सकते हैं जो सामाजिक हित के विरुद्ध हो। यदि राज्य किसी वर्ग विशेष के हितों का साधन नहीं करता तो उसे इन विभिन्न हितों में सामंजस्य स्थापित करने का प्रयत्न करना चाहिए। इसके अतिरिक्त, लोकतन्त्र के सामाजिक सिद्धांतों में स्वतंत्रता, समता और भाईचारा प्रमुख हैं। पिछले दिनों इन विचारों की नई व्याख्याएँ हुईं जिसके अंतर्गत आर्थिक समता को विशेष महत्त्व दिया जाने लगा है। साथ ही यह माँग की गई है कि हमें केवल राजनीतिक क्षेत्र में ही स्वशासन के अधिकार नहीं होने चाहिए अपितु औद्योगिक क्षेत्र में भी इनका समुचित प्रबंध होना चाहिए। पिछले दिनों, कल्याणकारी राज्य (Welfare State) की भावना बल पकड़ने लगी है और राजनीतिक लोकतन्त्र का स्थान धीरे धीरे अब सामाजिक लोकतन्त्र लेने लगा है<sup>4</sup>।

साम्यवादी दृष्टिकोण—सोवियत संघ के साम्यवादियों की यह धारणा है कि उन्होंने अपने दल में सर्वोत्तम लोकतन्त्र की स्थापना की है। इसके समर्पण में वे सामाजिक, आर्थिक और जातीय (ethnic) समता की ओर हमारा ध्यान दिलाते हैं। उनके कथनानुसार, पाश्चात्य देशों में प्रचलित राजनीतिक समस्याएँ एव प्रश्न माएँ अर्थहीन हैं, क्योंकि एक वर्ग समाज में जिस वर्ग के हार्यों में उत्पादन के साधन और उपकरण होते हैं, वस्तुतः वही शासक वर्ग होता है। अतएव, जब तक पूँजीवादी व्यवस्था रहती लोकतन्त्र की समस्याएँ बेबल दिखावे भर की होती,

1 विस्मन, उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 213

2 वही, पृष्ठ 216

3 वही, पृष्ठ 221, 223

4 वही, पृष्ठ 240

जीवन की यथार्थताओं पर उनका विशेष प्रभाव न होगा। उनके कथनानुसार सोवियत व्यवस्था में जनता को विभिन्न स्तरों पर क्रियात्मक और सृजनात्मक रूप से भाग लेने का पूरा सुयोग मिलता है और व्यक्तिगत पहलू की पूरी गुंजाइश होती है। तथापि पिछले 15 वर्षों में सोवियत संघ में जो नई धारा प्रवाहित हुई है उससे कुछ ऐसा लगता है कि सोवियत जनता भी अब 'विधि-शासन', स्वतंत्र विचार विमर्श और व्यक्तिगत स्वतंत्रता का महत्व समझने लगी है। यही नहीं, वह इस दिशा में प्रगति करने के लिए समुचित वातावरण बनाने के लिए सतत प्रयत्न कर रही है।

लोकतंत्र के तीन पहलू—लोकतंत्रीय व्यवस्था के तीन पहलू हैं सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक। जिस समाज में ये तीनों रूप उपस्थित न होंगे, वहाँ पूर्ण लोकतंत्रीय व्यवस्था नहीं हो सकती। इसके सामाजिक पहलू से हमारा आशय यह है कि समाज में वर्ग, जाति, धर्म, वर्ण और लिंग के आधार पर कोई भेदभाव न हो। नर और नारी, निर्धन और अमीर, सभी को समान माना जाए और उनके प्रति जीवन में समता का व्यवहार हो। इसके आर्थिक पहलू से हमारा आशय यह है कि समाज में धन के वितरण में विषमता न हो और धन पर आधारित लाइवों को भरसक पाट दिया जाए, अर्थात् लोगों में लगभग आर्थिक समानता हो। आर्थिक लोकतंत्र में सबको काम करने, अवकाश मिलने और उचित आय पाने और बिना रोक-टोक के जीवन का उपभोग करने का अधिकार सम्मिलित है। इसके राजनीतिक रूप में मताधिकार, चुनाव लड़ने और पदग्रहण करने के अधिकार सम्मिलित हैं। इन अधिकारों के समुचित उपयोग के लिए यह आवश्यक है कि नागरिकों को भाषण, प्रकाशन और संघ बनाने की स्वतंत्रता हो।

लोकतंत्र की अभिधारणायें—हर्नशाँ के अनुसार, लोकतंत्र की निम्न अभिधारणायें (Postulates) हैं प्रथम, सामारणत व्यक्तियों में इतनी 'सामान्य मुद्रि' होती है कि वे विवेकशील नागरिकों के नाते कार्य कर सकें, दूसरे, बुनियादी रूप में वे ईमानदार होते हैं और अपने उत्तरदायित्व को भलीभाँति पूरा करते हैं; तीसरे, जनसमुदाय में एक अतर्निहित सामाजिक एकता की भावना होती है, और चौथे, प्रत्येक जनसमुदाय में एक सामान्य इच्छा होती है। जहाँ तक अंतिम अभिधारणा का प्रश्न है, अनुभव के आधार पर हम कह सकते हैं कि प्रत्येक समाज में विविध हित होते हैं जिनको हमें मान्यता देनी चाहिए और उनमें सामंजस्य स्थापित करने के प्रयत्न करने चाहिए। इस दृष्टि से लोकतंत्र सामाजिक संतुलन की एक समस्या है और लोकतंत्रीय समाज के उद्देश्य विविध हितों में संतुलन रखते हुए निश्चित किए जाने चाहिए।

## प्रत्यक्ष और प्रतिनिधिक लोकतन्त्र

ऐतिहासिक दृष्टि से लोकतन्त्र को प्रत्यक्ष और प्रतिनिधिक प्रणालियों में विभाजित किया जाता है। प्रत्यक्ष लोकतन्त्र प्राचीन युग में यूनान, रोम और भारत में प्रचलित था। ऐसा शासन छोटे जनसमुदायों में ही समभव है। यद्यपि आधुनिक देश राज्यों में इस प्रकार का शासन नहीं चल सकता। जब इनमें प्रतिनिधिक संस्थाएँ बन गईं तब परोक्ष अथवा प्रतिनिधिक लोकतन्त्रीय प्रणाली में जन्म लिया। तथापि प्रत्यक्ष लोकतन्त्र से सम्बन्धित कुछ संस्थाएँ अब भी स्विट्जरलैंड, संयुक्त राज्य (अमेरिका) आदि देशों में प्रचलित हैं। इनमें कुछ 'जनमत-संग्रह' (Plebiscite), 'जनमत-निर्णय' (Referendum), सार्वजनिक उपक्रम (Initiative) और 'वाचिसी की राय' प्रमुख हैं। स्विट्जरलैंड के कुछ कैंटनों में अब भी प्रत्यक्ष लोकतन्त्रीय शासन प्रचलित है। वहाँ प्रति वर्ष एक निश्चित दिन सभी वयस्क पुरुष नागरिक एकत्रित होकर कानून बनाते, बजट पास करते और पदाधिकारियों का चुनाव करते हैं। क्योंकि ये कैंटन पहाड़ी प्रदेशों में हैं और इनकी जनसंख्या सीमित है इसलिए ये इन संस्थाओं का प्रयोग कर सकते हैं। तथापि उनके लिए भी यह आवश्यक हो जाता है कि वे अपने प्रतिनिधित्व कर उनके माध्यम से स्वशासन के अधिकारों का उपयोग करें। तो भी उनके लिए अग्रगण्य यह सरन होता है कि वे इन प्रतिनिधि अधिकारियों को लोकमत के नियंत्रण में रखें और असंतुष्ट होने पर उन्हें पद से हटा दें।

लोकतन्त्र के गुण—यह लोकतन्त्र का गुण है और इसकी व्याख्या है कि राज्य का शासन लोकमत के अनुसार होना चाहिए। इस प्रणाली के अनेक गुण हैं। पहले, क्योंकि इस प्रणाली के अन्तर्गत प्रमुखता अथवा जनता में निहित होती है, अतएव इसमें जनता के सामान्य हित का पूरा ध्यान रखा जाता है, किसी विशेष वर्ग के हित का नहीं। दूसरे, यह प्रणाली नागरिकों के महत्त्व को स्वीकार करती है और सब व्यक्तियों को समान मानती है। इसका विद्वान्त है कि नागरिकों को सार्वजनिक कार्यों में भाग लेने का समान अधिकार होना चाहिए। तीसरे, इसके अन्तर्गत जनता की इच्छाओं, आवश्यकताओं, और आकांक्षाओं का पूरा ध्यान रखा जाता है। अतएव अथवा निरङ्कुशता से छूट मिल जाती है। चौथे, इनमें नागरिकों को सार्वजनिक कार्यों में दिखसगी होती है और वे सोचसमझ से काम लेते हैं जिससे राजनीतिक चेतना उत्पन्न होती है और उनमें देश-प्रेम की भावना पुष्ट होती है। पाँचवे, क्योंकि यह शासन-प्रणाली नागरिकों के व्यक्तित्व का समुचित आदर करती है, अतएव उनको भी अपने उत्तरदायित्व का अनुभव होने लगता है और उनमें नाईबारे और समाज-सेवा की भावनाएँ उत्पन्न होती हैं। छठे, इस प्रकार की सरकार में पदाधिकारियों के चुनाव या नियुक्ति का क्षेत्र

सकुचित नहीं होता, अतः देश की प्रतिभा का समुचित उपयोग हो सकता है। सन्तुष्ट, इसमें प्रतिनिधियों का जनता के साथ निकट सम्पर्क बना रहता है और उन्हें जनता की भावनाओं, कठिनाइयों तथा आशाओं की पूरी जानकारी होती है। अतः राज्य उनके अनुरूप कार्य करने का प्रयत्न करता है। आठवें, इसमें शांतिपूर्वक परिवर्तन या संशोधन किए जा सकते हैं और प्रगति सरलता से हो सकती है। 'विधि-शासन' और शासन की उत्तमता के कारण लोकतंत्रीय व्यवस्था में समाज ने काफी प्रगति की है। मर्बे, सरकार जनता द्वारा निर्वाचित होने और उसी के प्रति उत्तरदायी होने से इसके अंतर्गत विद्रोह और शक्ति की ज्वाला भटकने नहीं पाती। बसवें, जनता की सरकार होने के कारण इसमें जनता को यह विश्वास रहता है कि उनकी उन्नति और कल्याण के लिए राज्य कार्य करेगा। ग्यारहवें, जनता के साथ निकट सम्पर्क होने के कारण इस प्रकार की सरकार बहुत बुद्धिमान होती है। बारहवें, इसमें प्रतिवादकों के मतानुसार, सभी नागरिकों को समानता के सुअवसर मिलते हैं और यथासम्भव सभी नागरिकों को 'मूलतम आय' की सुरक्षा प्राप्त होती है। तेरहवें, इस सरकार में शांति व्यवस्था और प्रगति साथ साथ चल पाती है। अधिनायकत्व में शांति और व्यवस्था तो होती है किंतु प्रगति की ओर ध्यान कम रहता है। कुछ लेखकों के अनुसार, लोकतंत्रीय शासन में लोगों को सद्जीवन व्यतीत करने के अवसर मिल जाते हैं। इसके अतिरिक्त यह भी कहा गया है कि यह एक ऐसा शासन है जो विशेषज्ञों और जनता के प्रतिनिधियों के सहयोग से चलता है। जॉन स्टुअर्ट मिल के कथनानुसार, किसी शासन प्रणाली का सबसे अच्छा गुण यह होता है कि वह विवेक और सदाचरण को प्रोत्साहन दे, यद्यपि इन्हीं बातों पर देश का भविष्य निर्भर होता है। लोकतंत्र में यह गुण पूर्णतः वर्तमान है।

लोकतंत्र के दोष—जहाँ इस शासन-प्रणाली में गुण हैं वहाँ उसके दोष भी हैं। पहले, आलोचकों के अनुसार, सभी व्यक्तियों को शासन-कार्य चनाने के योग्य मान लेना ठीक नहीं है। बर्क ने इसे 'कोरी बबवास' और रस्किन ने इसे 'पागलपन से भरी हुई मूर्खता' कहा है। इनके कथनानुसार, शासन कार्य एक कला है और इसके लिए विशेष योग्यता और ज्ञान की आवश्यकता होती है। दूसरे, अनुभव ने यह सिद्ध कर दिया है कि मतदाता हमेशा योग्य उम्मीदवारों को नहीं चुनते। अनेक नागरिक इतने उदासीन होते हैं कि वे मतदान भी नहीं करते। कुछ व्यक्ति बिना सोचे विचारे अपने मित्रों, पड़ोसियों अथवा पार्टी के आदेशानुसार मत दे देते हैं। कुछ ऐसे व्यक्ति भी हैं जो अपने मत का वाक्यादा सीदा करते हैं। ऐसी दशा में जब योग्य प्रतिनिधि नहीं चुने जाते, फिर अच्छा शासन कैसे हो? तीसरे, लोकतंत्रीय शासन में कुछ लोग राजनीति को अपना पेशा

बना लेते हैं और जैसे भी सम्भव हो वे अपने पद से चिपके रहने का प्रयत्न करते हैं। वे अपनी भाषण-शक्ति से जनता को प्रभावित कर निर्वाचित हो जाते हैं; किन्तु उनमें इतनी योग्यता नहीं होती कि वे देश की उन्नति के लिए सृजनात्मक कार्य कर सकें। अतएव, उनसे लोकहित की व्याप्ति करना व्यर्थ है। सीधे, लोकतन्त्र के लिए राजनीतिक दलों का होना आवश्यक है; पर यही दल कभी-कभी सार्वजनिक जीवन को गढ़ा कर देते हैं। वोट प्राप्त करने और सत्ता को हस्तगत करने के लिए वे विविध उचितानुचित उपायों को काम में लाते हैं और सामान्य हितों की उपेक्षा कर वर्ग अथवा व्यक्ति-समूह के हित-साधन में लगे रहते हैं। यही नहीं, दलबन्दी के अन्तर्गत सभी दोष लोकतन्त्रीय शासन में भी उत्पन्न हो जाते हैं। पांडेय, ट्रीटश्के के कथनानुसार, लोकतन्त्र में धनिकों पर बहुत बलप्राप्त होता है और उन्हें निर्धनो के हित में बुरी तरह धूसा जाता है। छत्ते, समाजवादियों का कहना है लोकतन्त्र में धनिकों के पास बहुत अधिक केंद्रित हो जाती है। वे धन की सहायता से सार्वजनिक जीवन को भ्रष्ट कर देते हैं और अपने हित के काम कराने का प्रयत्न करते हैं, जिसका जनसाधारण की आर्थिक अवस्था पर बुरा प्रभाव पड़ता है। सातवें लोकतन्त्रीय शासन में संगठन बहुत जटिल और खर्चीला हो जाता है। सरकारी विभागों और कर्मचारियों की संख्या बहुत अधिक बढ़ जाती है। व्यय राजकीय कोष से होने के कारण, राजनीतिज्ञों को मितव्ययी बनने का कोई उत्साह नहीं होता। आठवें, इस शासन-प्रणाली में कुशलता का सर्वथा अभाव होता है। आलोचकों के कथनानुसार, कार्याग, विधानाग और न्यायाग के सदस्य प्रायः अनाड़ी होते हैं और इन्हीं पर राजकीय नीति बनाने और उसे लागू करने का उत्तरदायित्व होता है। नवें, सैकी के मतानुसार, इस प्रणाली में गुणों के स्थान पर संख्या पर बल दिया जाता है। बहुमत चाहे ठीक हो या न हो, उसे मानना ही पड़ेगा। अतएव, लोकतन्त्र की निर्धनता, मूर्खता और अयोग्य व्यक्तियों का शासन बतलाता है। उसके मतानुसार समाज में ऐसे ही व्यक्तियों का बहुमत होता है। दसवें, इसमें समय और शक्ति का भारी अपव्यय होता है। छोटी-छोटी बातें भी सवे-चौड़े विचार-विमर्श के बाद तय हो पाती हैं। इस प्रकार, जो काम एक व्यक्ति थोड़े समय में सुगमतापूर्वक कर सकता है, उसे करने के लिए अनेक व्यक्ति लगे रहते हैं। ग्यारहवें, संवत्कालीन स्थिति में लोकतन्त्रीय शासन बेकार सिद्ध होता है। तत् तो वह शीघ्र गति से निर्णय कर पाता है और न उसे दीर्घता से कार्यरूप में परिणत करता है। बारहवें, इस प्रकार की सरकार अस्थिर और अल्पकालीन होती है। सरकारें जल्दी-जल्दी बदलती रहती हैं और उन्हें अपनी नीति को कार्यान्वित करने के लिए समय नहीं मिल पाता। नई सरकार आकर प्रायः एक नई नीति

का अनुसरण करने लगती हैं। इस प्रकार देश की नीति निरन्तर बदलती रहती है।

इनके अतिरिक्त, अन्य विद्वानों ने लोकतन्त्रीय प्रणाली के अन्य दोषों पर हमारा ध्यान आकर्षित किया है। तेरहवें, समाजवादियों के अनुसार, लोकतन्त्रीय प्रणाली में स्थापित राजनीतिक स्वतन्त्रता कोरी बकवास है। नागरिकों की सब से बड़ी आवश्यकता आर्थिक सुरक्षा और समता के सुअवसर प्राप्त करने की है, किन्तु पूँजीवादी समाज में जनता का एक बहुत बड़ा भाग निर्धन होने के कारण इतना समय भी नहीं निकाल पाता कि वह राजनीतिक स्वतन्त्रता से लाभ उठा सके। इसका सच्चा उपभोग सभी संभव है जब नागरिक अपनी भीतिक आवश्यकताओं की चिन्ता से मुक्त हो। उनके मतानुसार, बिना आर्थिक क्षेत्र में लोकतन्त्र स्थापित किए राजनीतिक स्वतन्त्रता की बातें करना निरर्थक है। चौदहवें, लैबी के कथनानुसार, लोकतन्त्र स्वतन्त्रता का विरोधी है। इसमें बहुत अधिक कानून बनाने की प्रवृत्ति पाई जाती है और जनता द्वारा निर्वाचित सरकार सब बातों में हस्तक्षेप करना अपना अधिकार समझने लगती है। पंद्रहवें, हैनरी मेन ने लोकतन्त्र को बौद्धिक और सांस्कृतिक उन्नति का विरोधी बताया है। उसके अनुसार, लोकतन्त्र में सामान्य नागरिका की रुचि के अनुसार चलना पड़ता है जो परिष्कृत नहीं होती। इसका प्रभाव साहित्य, कला और विज्ञान पर भी पड़ता है। सोलहवें, मैकी और मेन के अनुसार, लोकतन्त्र के दोनों बुनियादी सिद्धांत, स्वतन्त्रता और समता, नुटिपूर्ण हैं। स्वतन्त्रता योग्यता के अनुसार दी जानी चाहिए, किन्तु साधारण नागरिकों में देश के बड़े-बड़े प्रश्नों पर विचार करने की योग्यता का सर्वथा अभाव होता है। अतः उनके मतानुसार कार्य करने से देश अवनाति की ओर अग्रसर होता है। सत्रहवें, इसमें उत्तरदायित्व की भावना का सर्वथा अभाव होता है। बेईमानी, रिश्वतखोरी और भ्रष्टाचार बढ़ जाता है और चारों ओर निर्वसता के चिह्न दिखाई पड़ते हैं। अठारहवें, कुछ आलोचकों का कहना है कि लोकतन्त्रीय सरकार बहुमत के अनुसार नहीं चलती। प्रायः सत्ताकूट दल को मतदाताओं का बहुमत प्राप्त नहीं होता। भारत में भी बार-बार ऐसा हुआ है। अतः यह स्पष्ट है कि लोकतन्त्रीय शासन वास्तव में बहुमत पर आधारित नहीं होता। कुछ आलोचक तो इससे भी आगे बढ़कर यह कहते हैं कि लोकतन्त्र में वास्तविक सत्ता उन राजनीतिक नेताओं के हाथ में होती है जिन्होंने अपने दल के संगठन को अपने नावू में कर लिया है। उन्नीसवें, कोल आदि लेखक वर्तमान लोकतन्त्रीय प्रणाली की आलोचना इस आधार पर करते हैं कि प्रादेशिक प्रतिनिधित्व असंगत है। वस्तुतः कोई व्यक्ति दूसरे व्यक्तियों का प्रतिनिधित्व नहीं कर सकता है। सही अर्थ में एक व्यक्ति केवल विशेष

वातो मे अनेक व्यक्तिगो का प्रतिनिधित्व कर सकता है। इन आलोचकों का कहना है कि हमारा प्रतिनिधित्व प्रादेशिक न होकर कार्यात्मक होना चाहिए। बीसवें, आलोचको के अनुसार, इस प्रणाली के अंतर्गत सत्ता और पदों के लिए बहुत छीना-मपटी होती है जिसके कारण जनता के हितों की उपेक्षा कर दी जाती है। उक्त दोषों के अतिरिक्त ब्राइस ने कुछ और दोषों की ओर हमारा ध्यान आक-  
र्षित किया है। इनमें प्रमुख घन की शक्ति है जो शासन और कानूनों को भ्रष्ट कर देती है।

इन बातों पर विचार करने से पता चलता है कि उपर्युक्त दोषों में अनेक ऐसे हैं जो प्रायः सभी शासन प्रणालियों में पाए जाते हैं। अशिक्षा, अज्ञान, उदा-  
सीनता आदि ऐसे दोष हैं जिनको उत्तम नागरिकता की शिक्षा देने से दूर किया जा सकता है। कुछ दोष शक्ति के विकेंद्रीकरण से दूर हो सकते हैं। तथापि, हमारे अभी तक के लोकतंत्रीय शासन के अनुभव से यह स्पष्ट हो जाता है कि न तो यह एक आदर्श प्रणाली सिद्ध हुई है, और न यह हमारी समस्याओं का समाधान ही कर सकी है। यह लोगों में भाईचारे की भावना उत्पन्न नहीं कर सकी और न यह सम्पत्ति के विषम वितरण की समस्या को ही हल कर पाई है। परन्तु प्रश्न यह है कि क्या हमारे सम्मुख इससे उत्तम कोई शासन-व्यवस्था है। संसार में शासन के क्षेत्र में अनेक प्रयोग हुए हैं, किंतु अभी तक कोई अन्य शासन-प्रणाली इससे अधिक सतोपजनक सिद्ध नहीं हुई।

लोकतंत्र की चुनौती—लोकतंत्र के विरोधियों की मोटे रूप में निम्न वर्गों में रखा जा सकता है। प्रथम, वे राजतंत्र और कुलीनतंत्रवादी जिन्हें लोकतंत्र के साथ कोई सहानुभूति नहीं है, द्वितीय, वे उदारवादी जिन्हें डर है कि उग्र लोकतंत्र वही असहिष्णु न हो जाए और समाज में समरूपता कायम करने का प्रयत्न न करने लगे, तृतीय, वे समाजवादी जिनके अनुसार, लोकतंत्रीय व्यव-  
स्था के सामाजिक और आर्थिक पहलुओं पर ध्यान देने की विशेष आवश्यकता है; और चौथे, वे फासिस्ट और नाज़ी विचारक जिन्हें लोकतंत्र से घृणा है और जो लोकतंत्रीय व्यवस्था को व्योम्य, अस्थिर, दिशाभ्रम्य और निर्बल बताते हैं अनेक विद्वानों का मत है कि वस्तुतः उदारवाद और समाजवाद का लोकतंत्र से कोई विरोध नहीं है, और हमारी वर्तमान समस्याओं का समाधान सभी हो सकेगा जब इन दोनों के सत्त्वों का लोकतंत्र के साथ समन्वय स्थापित हो जाएगा।

## 5. लोकतंत्र की सफलता की दशाएँ

लोकतंत्र के इतिहास और विकास का विवेचन करने के उपरान्त डा० बेनी-



प्रसाद इस परिणाम पर पहुँचे हैं कि गम्भीर अर्थ में कोई देश अभी ता लोक-तंत्रीय व्यवस्था स्थापित नहीं कर पाया। प्राचीन और आधुनिक कालों में जब भी लोकतंत्रीय प्रयोग हुए हैं, वातावरण उसके प्रतिकूल रहा है। उनका सकेत मूलतः सैनिकवाद, निर्धनता, अशिक्षा और सामाजिक कलह से है जिनके कारण लोकतन्त्र की जड़ें मजबूत नहीं हो पाती<sup>1</sup>। उनके मतानुसार, कुछ ऐसी दशाएँ और आवश्यकताएँ हैं जिनके पूरा होने पर ही लोकतन्त्र का समुचित विकास सम्भव है।

**सैनिकवाद का अभाव**—लोकतन्त्र उन्ही देशों में पनप सकता है जो सैनिकवाद से मुक्त हो। सिद्धांत की दृष्टि से लोकतन्त्र कलप्रयोग का विरोधी है और वह व्यक्ति के गौरव को स्वीकार करता है। इसके विपरीत सैनिकवाद, सत्ता को केंद्रित करने और असीमित राजसत्ता के पक्ष में है। डा० बेनीप्रसाद के अनुसार, सैनिकवाद के कारण इतिहास में कभी पूर्ण लोकतंत्रीय व्यवस्था का विकास नहीं हो पाया और जब तक सैनिकवाद का बोलवाला रहेगा ऐसा कभी नहीं हो सकेगा। सैनिकवाद सोचने की लोकतंत्रीय पद्धति का विरोधी है। वह शिक्षा के रूप को भ्रष्ट कर अनुशासन और सहकारिता के स्थान पर आदेश मानने और आज्ञापालन की आवश्यकता पर जोर देता है<sup>2</sup>। लेकिन वह स्वीकार करते हैं कि सैनिकवाद की आसानी से समाप्त नहीं किया जा सकता<sup>3</sup>।

**सम्पत्ति के वितरण में विषमता का लोप**—लोकतन्त्र तभी पनप सकता है जब सैनिकवाद के अतिरिक्त आर्थिक विषमता का लोप हो। किसी ऐसे देश में जहाँ अधिकतर लोग अत्यंत गरीबी का जीवन बिताते हों और कुछ लोग ऐश्वर्य से रहते हों, लोकतंत्रीय शासन सफलतापूर्वक नहीं चल सकता। जब तक नागरिक शीशुवोपार्जन के लिए साधन जुटाने के दृष्टि से मुक्त न होंगे। स्वतन्त्र लोकतंत्रीय संस्थाएँ दृढ़ नहीं हो सकतीं। विज्ञान और तकनीक में अब इतनी उन्नति हो चुकी है कि यदि हम प्राकृतिक साधनों का उचित उपयोग करें तो कोई कारण नहीं है कि प्रत्येक नागरिक को अपनी समस्त आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए प्रचुर साधन प्राप्त न हों। ऐसा होने से सभी नागरिकों को पूर्ण आत्मविकास के अवसर प्राप्त हों अज्ञेय और लोकतन्त्र की अद्विष्ट-सीढ़ि दृढ़ हो सकेगी<sup>4</sup>।

**समुचित शिक्षा**—लोकतन्त्र की सफलता के लिए यह अत्यंत आवश्यक है कि

1 उपर्युक्त प्रप, पृष्ठ 245, 230.

2 वही, पृष्ठ 129-130.

3 वही, पृष्ठ 92.

4 वही, पृष्ठ 27.

नागरिक शिक्षित हो। अज्ञान और अशिक्षा के कारण नागरिकों का विवेकपूर्ण दृष्टिकोण नहीं बन पाता और सार्वजनिक मामलों को अच्छी तरह समझूँ कर वे अपना मत प्रकाशित नहीं कर पाते। अज्ञान और मूल में रत नागरिकों के बीच लोकतन्त्र का विश्वास अशुभव है; किन्तु अज्ञान के अंधकार को दूर कर ज्ञान और विज्ञान का प्रकाश किया जा सकता है। आवश्यकता केवल यह है कि वैज्ञानिक शिक्षा के द्वारा सभी नागरिकों के लिए समान रूप से खुले हुए हों और उनमें सुकरात के समान ज्ञान के लिए असीम जिज्ञासा हो। शिक्षा से बुद्धि और विवेक में वृद्धि होती है और नागरिकों में जागरूकता आती है जिससे वे सरकारी कार्यों की आलोचना करने में नहीं हिचकते और आवश्यकतानुसार उसे क्रियात्मक सहयोग देने के लिए भी तत्पर रहते हैं<sup>1</sup>।

**सतर्क नागरिकता**—प्रबुद्ध होने के साथ ही नागरिकों को सतर्क भी होना चाहिए। उन्हें सार्वजनिक मामलों में सक्रिय रूप से भाग लेना चाहिए और अपने साथी-नागरिकों को उनके अधिकारों के उपभोग और कर्तव्यों के पालन में सहायता देनी चाहिए। जहाँ आवश्यकता हो वे निहर होकर सरकारी काम की आलोचना करें; किन्तु जब सरकार अच्छे काम कर रही हो तो उसे पूर्ण सहयोग भी दें और उसकी सराहना करें। स्वतन्त्रता और लोकतन्त्र की रक्षा का मूल्य 'शाश्वत सतर्कता' है और केवल प्रबुद्ध नागरिक ही समुचित रूप से जागरूक हो सकते हैं। लास्की के मतानुसार, अज्ञानी लोकतन्त्रवादी लोकतन्त्र की रक्षा नहीं कर सकते। उन्हें अपनी स्वतन्त्रता को खो देने का आभास इतनी देर से मिलेगा कि सुधारवादी कदम उठाने का समय ही खोप न रह जाएगा। उसने इस बात पर भी बल दिया है कि सतर्कता को प्रभावी बनाने के लिए उसे संगठित रूप देने की आवश्यकता है, जिससे उसका अभिप्राय यह है कि हम संगठन बना कर काम करें क्योंकि 'अकेला खना भाड़ नहीं फोड़ सकता'।

**लोकतन्त्र में विश्वास**—लोकतन्त्र की सफलता के लिए यह अत्यंत आवश्यक है कि व्यक्तियों को उन आस्थाओं और मूल्यों में विश्वास हो जिनका लोकतन्त्र से प्रतिष्ठ संबंध है। उदाहरण के लिए, उन्हें मतभेदों के प्रति सहिष्णु होना चाहिए और अच्छी तरह सोच-विचार कर निर्णय करने चाहिए। उनकी शिष्टा, उनके सिद्धांतों और आदर्शों के अनुरूप होनी चाहिए। उनमें भाईचारे की भावना होनी चाहिए, समझौते करने की प्रवृत्ति होनी चाहिए और दूसरों की भावनाओं तथा मता का आदर करना चाहिए। इन सबके बिना लोकतन्त्रीय समाज न ठीक से चल सकता है और न सफल हो सकता है।

**विवेकशील नेता**—लोकतन्त्र की सफलता बहुत कुछ इस बात पर भी निर्भर

है कि उसे किस प्रकार के नेता मिले हुए हैं। एक लोकतंत्रीय शासन में देश के नेता समाज को बहुत लाभ और बहुत हानि दोनों ही पहुँचा सकते हैं। अतएव, यह आवश्यक है कि उनका चरित्र उच्च, सकल्प दृढ़, निर्णय विवेकपूर्ण हो और उनमें पहल करने की क्षमता हो। इस सबध में यह कहना अनुचित न होगा कि लोकतंत्रीय प्रक्रिया स्वतः ही अच्छे ढंग से नेता पैदा कर देती है। डा० वेनीप्रसाद के मतानुसार, 'यदि यह सत्य है कि सरकार कुछ व्यक्तियों के हाथ में केंद्रित हो जाती है तो वर्तमान दशाओं में लोकतंत्र ही एक ऐसी शासन-प्रणाली है जिसमें समुचित योग्यता और सेवा-भाव लिए हुए ऐसे व्यक्ति हमारे सम्मुख आते हैं जिनकी आदर्श राजनीतिक चित्तकों ने कल्पना की है'।

**सामाजिक समता**—सामाजिक समता लोकतंत्र की एक अन्य बुनियादी आवश्यकता है। जाति तथा वर्णभेद और ऊँच-नीच के भाव लोकतंत्र को तहस-नहस कर देते हैं। भाषागत और प्रादेशिक भेदभाव लोकतंत्र को ठेस पहुँचाते हैं। लोकतंत्र के लिए यह आवश्यक है कि उसके द्वार सब के लिए खुले हुए हो और सभी व्यक्तियों को बिना किसी भेदभाव के समान अवसर प्राप्त हों।

**प्रेस की स्वतंत्रता**—स्वतंत्र प्रेस का होना लोकतंत्र के लिए अपरिहार्य है। इसकी सफलता के लिए यह आवश्यक है कि लोगों को निष्पक्ष और सत्य समाचार प्राप्त हो। सरकार को अपनी नीतियों और कार्यों की व्याख्या करते रहना चाहिए जिससे नागरिकों को उनके कारण और आवश्यकताओं का पता लगता रहे। स्वतंत्र और निष्पक्ष प्रेस जनता को तथ्यों और घटनाओं से परिचित कराती है और साथ ही जनता की शिकायतों को सरकार के सामने रखने में भी सहायता देती है। इस प्रकार एक निष्पक्ष और साहसी प्रेस के माध्यम से जनता और शासन के बीच स्वस्थ सबध कायम किए जा सकते हैं।

**स्थानीय स्वशासन**—लोकतंत्र केवल केंद्र तक सीमित न रहकर स्थानीय स्तर पर भी लागू होना चाहिए जिससे नागरिक सक्रिय रूप से सार्वजनिक कार्यों में भाग ले सकें। स्थानीय संस्थाएँ एक प्रकार से छोटी विधान सभाएँ होती हैं। इनके माध्यम से स्थानीय नेताओं को आवश्यक प्रशिक्षण मिल जाता है। वस्तुतः स्थानीय स्वशासन की संस्थाएँ राजनीतिक चेतना के विकास में 'प्राथमिक विद्यालयों' का काम करती हैं और लोगों को उत्तरदायी नागरिक बनने में सहायता देती हैं। वस्तुतः आवश्यकता इस बात की है कि विभिन्न स्तरों पर जनता को सार्वजनिक कार्यों में सक्रिय भाग लेने के अवसर प्राप्त हो और सरकार तथा नागरिकों के मध्य लगातार विचारों का आदान प्रदान होता रहे।

**शक्तिशाली और प्रभावशाली विरोधी दल**—संसदीय लोकतंत्र में एक शक्तिशाली और प्रभावशाली विरोधी दल का होना अत्यंत आवश्यक है। इसके अभाव

में सरकार सापरवाह हो जाती है और अपनी सत्ता का दुरुपयोग करने लगती है। किंतु यदि एक सतर्क विरोधी दल उसके दोष दूढ़ने और अवसर मिलने पर उसकी आलोचना करने के लिए तैयार रहता है तो सरकार भी सावधानी से और सोच-विचार कर काम करती है।

**मुख और समृद्धि के लिए राष्ट्रीय आयोजन**—वर्तमान परिस्थितियों में अब यह आवश्यक हो गया है कि राज्य लोकतन्त्रीय प्रक्रिया द्वारा राष्ट्रीय योजनाएं बनाए, जिससे आर्थिक विकास शीघ्र गति से हो सके और नागरिकों का जीवन-स्तर ऊँचा उठ सके। ऐसी योजना बनाने का काम यह होता है कि राष्ट्र के समस्त प्राकृतिक साधनों का अधिकतम उपयोग हो सकता है और शीघ्रता से नागरिकों के जीवन को सुखी और समृद्ध बनाया जा सकता है।

**उच्च चरित्र**—लोकतन्त्र की सफलता के लिए यह नितांत आवश्यक है कि नागरिक उच्च-चरित्र वाले हों। वे ईमानदार हों, कर्तव्यपरायण हों, सेवाभाव से ओतप्रोत हों और आत्म-त्याग के लिए तत्पर हों। उच्च चरित्र वाले नागरिकों और ईमानदार नेताओं के अभाव में लोकतन्त्रीय शासन विफल हो जाता है।

**औद्योगिक लोकतन्त्र की उपस्थिति**—औद्योगीकरण के इस युग में, लोकतन्त्रीय व्यवस्था उस समय तक पूर्ण नहीं मानी जाती जब तक औद्योगिक क्षेत्र में भी लोकतन्त्र प्रचलित न हो। कौल, मैनसी और सास्की इस संबंध में एकमत हैं। एक मजदूर की केवल अच्छा वेतन और कम काम के घंटे ही नहीं होने चाहिए बल्कि उसे अपने कारखाने अथवा कार्यालय के प्रबंध में भी भाग लेने के कुछ अधिकार मिलने चाहिए।

**सैनिकों और वैज्ञानिकों पर नागरिक सत्ता का शासन**—लोकतन्त्रीय शासन में नाना प्रकार के विशेषज्ञों की आवश्यकता होती है। इसी प्रकार सार्वजनिक धर्मचारी और सैनिक अधिकारियों की भी आवश्यकता होती है। किंतु लोकतन्त्रीय शासन तभी सफल हो सकता है जब ये विशेषज्ञ और सैनिक अधिकारी राजनीतिक सत्ता के प्रभुत्व को स्वेच्छापूर्वक स्वीकार करें और उनके आदेशों एवं निर्देशों का यथावत् पालन करें<sup>1</sup>। बटने का आशय यह है कि सभी सरकारी अधिकारी पूर्णतः सरकार के अनुशासन में होने चाहिए। तभी उनसे लोकहित में काम लिया जा सकेगा।

**बुनियादी बातों में मतभेद**—लोकतन्त्रीय शासन की सफलता के लिए यह भी आवश्यक है कि बुनियादी बातों पर नागरिकों और राजनीतिक दलों में मतभेद

<sup>1</sup> देखिए K. M. Panikkar, *The Afro-Asian States and their Problems*, लंदन, 1959, पृष्ठ 29.

हो। हमारे कहने का आशय यह है कि उनकी विचार-विभिन्नता ऐसी नहीं होनी चाहिए जो विचार-विमर्श से शांतिपूर्ण ढंग द्वारा दूर न की जा सके। जब किसी समाज में एक ऐसा वर्ग अथवा व्यक्ति-समूह पैदा हो जाता है जिसके बहुमत से इतने गम्भीर बुनियादी मतभेद हो जाते हैं कि वे सविधानी उपायों से हल नहीं किए जा सकते, तो लोकतंत्रीय प्रणाली के लिए एक गम्भीर खतरा पैदा हो जाता है।

उपयुक्त दशाओं के पूरा होने पर हम कह सकते हैं कि लोकतंत्रीय समाज की नींव सुदृढ़ बन गई है। तथापि डा० वेनीप्रसाद, यह विश्वास प्रकट करते हैं कि राजनीतिक क्षेत्र में नागरिकों का अपनी 'सामान्य बुद्धि' का योगदान सबसे महत्वपूर्ण होता है<sup>1</sup>। उसकी उपस्थिति में अन्य समस्याएँ सुलझाई जा सकती हैं। वैसे भी, विज्ञान की उन्नति के कारण अब हमारे लिए यह सम्भव हो गया है कि हम उन समस्त बाधाओं को पार कर सकें जो लोकतंत्रीय व्यवस्था के सम्मुख उपस्थित हैं। अब हम एक बड़े पैमाने पर विशुद्ध लोकतंत्र की स्थापना कर सकते हैं<sup>2</sup>।

भारतीय परिस्थिति—15 अगस्त, सन् 1947 ई० को जब भारत स्वाधीन हुआ, उसके सम्मुख अनेक समस्याएँ और कठिनाइयाँ उपस्थित हो गईं। अज 20 वर्ष बीत जाने पर हम देख सकते हैं कि इन कठिनाइयों पर विजय प्राप्त कर हमने किस सीमा तक सच्चे लोकतंत्र की नींव डालने में सफलता प्राप्त की है।

हमें यह मानना पड़ेगा कि हमारे नागरिकों में अभी बहुत से लोग अशिक्षित, गरीब, रोगी और बेकार हैं। आर्थिक सुरक्षा का अभाव है। जन की कमी है। सविधान द्वारा छुआछूत को अवैध घोषित कर दिए जाने पर भी इस प्रथा का उन्मूलन नहीं हुआ। भावागत और प्रादेशिक विभिन्नताएँ कभी-कभी एक दूसरे के प्रति अविश्वास और कटुता पैदा कर देती हैं। विरोधी दल सत्तारक्त नहीं हैं। वह अनेक टुकड़ों में बँटा हुआ है। जाति-पाँति की प्रथा ने देश की राजनीति को एक गलत दिशा दे दी है। स्वशासन की समस्याओं की नींव अभी दृढ़ नहीं हुई है। शासन के लोकतंत्रीय होने पर भी अभी तक प्रशासन में हम आमूल परिवर्तन नहीं कर सके जिससे कारण आज भी नोकरशाही का योल-माला है। अप्रत्याचार की घटनाएँ आए दिन सुनने को मिलती हैं। तथापि हमने काफी प्रगति की है। विस्थापितों की समस्या काफी सीमा तक हल हो चुकी है। राष्ट्रीय योजनाओं के अंतर्गत औद्योगीकरण की दृढ़ नींव डाली जा चुकी

1 उपयुक्त ग्रंथ, पृष्ठ 244.

2 वही, पृष्ठ 225.

हैं। शिक्षा और स्वास्थ्य की दिशा में उन्नति हुई है। अन्य दिशाओं में उन्नति के चिह्न विद्यमान हैं। नवविकसित राज्यों में भारत उन थोड़े से राज्यों में से है जिन्होंने अपने अवसरों से पूरा लाभ उठाकर ऐसा वातावरण बना लिया है कि उनकी प्रगति की दिशा निश्चित हो गई है। अब यह हमारे ऊपर निर्भर है कि हम परिस्थितियों से लाभ उठाकर कितनी तेजी के साथ उन आदर्शों की प्राप्ति करने में सफल होते हैं जो हमारे सम्मुख प्रस्तुत हैं। यदि हमारा संकल्प दृढ़ है तो कोई कारण नहीं कि हम शीघ्र ही उन्नति की ओर अग्रसर न हों।

## 6 प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की प्रथाएँ

लोकतन्त्रीय शासन चलायाने की योग्यता प्राप्त करने का एकमात्र ढंग उसका प्रत्यक्ष अनुभव है। फाइनर के अनुसार, लोकतन्त्र के दोषों को दूर करने का सबसे अधिक प्रभावी उपाय लोकतन्त्र की बढोत्तरी है। इन्हीं मानवताओं से प्रेरित होकर कुछ देशों ने प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की कुछ प्रथाओं को अपनाया है। इनमें से कुछ तो स्विट्जरलैंड में सम्बन्धित समय से चली आ रही हैं और कुछ नई हैं। नीचे हम संक्षेप में इन पर विचार करेंगे।

**जनमत-निर्णय**—जनमत निर्णय (Plebiscite) का शाब्दिक अर्थ है, जनता द्वारा निर्णय। स्ट्रोग के अनुसार, इस प्रकार का सार्वजनिक मतदान केवल ऐसे राजनीतिक रूप से महत्वपूर्ण विषयों पर होता है जिनका कुछ स्थायी प्रभाव या परिणाम हो। उदाहरण के लिए भारत में पिछले दिनों गोदा में इस प्रश्न पर मतदान लिया गया कि गोवा निवासी अपनी पृथक् स्थिति बनाए रखना चाहते अथवा महाराष्ट्र में अपना विलय। आधुनिक समय में सम्भवतः सन् 1804 में सर्वप्रथम नैपोलियन इसे काम में लाया। प्रथम महायुद्ध के पश्चात् जनता की इच्छा जानने के लिए अथवा राष्ट्रों द्वारा स्वभाष्य निर्णय के अधिकार का प्रयोग करते हुए यूरोप में इसे कई बार काम में लाया गया। सीकीरका मत है कि 'प्लेबिसाइट' जनता के मत का प्रदर्शन होता है। उसका कोई कानूनी प्रतिफल नहीं होता<sup>1</sup>। किंतु इस विचार को मानना इसलिए असमर्थ प्रतीत होता है कि एक बार जनता स उसके मत सग्रह करने के पश्चात् उसके अनुसंधान नाम न करने में अनेक कठिनाइयाँ उपस्थित हो सकती हैं। वस्तुतः 'प्लेबिसाइट' का प्रयोग तभी किया जाता है जब उसके द्वारा प्रदर्शित निर्णय को कानूनी रूप देने का इरादा होता है। अतएव, इसे 'जनमत निर्णय' की संज्ञा देना युक्तिसंगत प्रतीत होता है।

**जनमत गणना**—यह एक ऐसा उपाय है जिसके द्वारा मतदाताओं के मतों

का इच्छा की जानकारी प्राप्त की जाती है। स्विट्जरलैंड में इसका सील शताब्दी से प्रयोग होने लगा, लेकिन संविधानी मामलों में इसका सर्वप्रथम प्रयोग अमरीका में हुआ और तत्पश्चात् स्विट्जरलैंड में। साधारण कानूनों के लिए इसका उपयोग अपेक्षाकृत नई बात है। जहाँ अनिवार्य जनमत-गणना (Referendum) की प्रथा प्रचलित है वहाँ विधानाग द्वारा पारित कानूनों को उस समय तक लागू नहीं किया जाता जब तक जनता की उस पर राय नहीं ले ली जाती। यदि मतदाता अपना निर्णय उसके पक्ष में देते हैं तो वह कानून लागू हो जाता है, नहीं तो रद्द हो जाता है। इस प्रकार की मत-गणना कानूनी रूप से अनिवार्य भी हो सकती है और वैकल्पिक भी। दूसरी दशा में उसे सरकार की इच्छा अथवा नागरिकों की मांग पर किया जाता है।

इस प्रथा के समर्थन में यह कहा जाता है कि जनता इसकी सहायता से अपने विधायकों के विरुद्ध लोकतंत्र की रक्षा कर सकती है। यदि विधायक भ्रष्ट हो जाए अथवा पक्षपातपूर्ण व्यवहार करने लगे तो इस प्रथा से अप्रिय कानूनों को लागू होने से रोके जाने की गारण्टी प्राप्त होती है। इसका दूसरा लाभ यह है कि यदि किसी कानून के संबंध में अधिक मतभेद हो तो उसे उस समय तक लागू होने से रोका जा सकता है जब तक नागरिक इस संबंध में एक सामान्य निर्णय न ले लें। साथ ही यह जनता में राजनीतिक चेतना को जागृत करता है और जनता की सर्वोपरिता का एक अच्छा प्रदर्शन है। किंतु इस प्रथा के दोष भी हैं। सबसे बड़ा दोष यह है कि आजकल जो कानून बनते हैं उनके विषय इतने जटिल होते हैं कि जनता उनके संबंध में कोई विवेकपूर्ण मत नहीं दे सकती। यही नहीं, स्विट्जरलैंड में उसके प्रयोग में यह स्पष्ट कर दिया है कि जनता अपने विधायकों से बड़ी अधिक अनुदार होती है और सरसता से नए परिवर्तनों का समर्थन नहीं करती। इसके कारण वहाँ अनेक आवश्यक और प्रगतिशील कानून वर्षों के लिए रुक गए। यही नहीं, इससे विधानाग में उत्तरदायित्व की भावना में कमी आ जाती है, क्योंकि जब जनता को ही अंतिम निर्णय करना है तो फिर उन्हें अधिक सोचविचार की आवश्यकता क्या है। हम कह सकते हैं कि अभी तक का अनुभव इसके पक्ष में नहीं है।

**सार्वजनिक उपक्रम**—यह प्रथा जनमत-गणना की पूरक बनी गई है। यदि पहले उपाय द्वारा नागरिक विधानाग के चुरे कानूनों को रोक सकते हैं तो सार्वजनिक उपक्रम (Initiative) के द्वारा वे विधानाग की इच्छा के विरुद्ध भी नए कानून बना सकते हैं। कभी-कभी ऐसा होता है कि जनता जिन कानूनों को चाहती है विधानाग उन्हें नहीं बनाता। किंतु यदि सार्वजनिक उपक्रम की प्रथा प्रचलित हो तो एक निश्चित सरसता में नागरिकों के आवेदन-पत्र भेजने पर विधा-

नाग को उनके सुझाव को या तो कानून में परिणत करना पड़ता है या उस जनमत के लिए प्रचारित करना होता है। इसके उपयोग में अपेक्षाकृत अधिक राजनीतिक प्रौढ़ता की आवश्यकता है।

इसके पक्ष में वे सभी युक्तियाँ दी जाती हैं जो जनमत-गणना के लिए दी गई हैं। साथ ही, यह भी कहा जाता है कि निष्क्रिय होने पर जनता इस उपाय से कानून बनवा सकती है। सार्वजनिक उपक्रम के रहने पर नेताओं के राजनीतिक दावपेच भी नहीं चल पाते। इसके दोष भी वही हैं जो जनमत-गणना के हैं। इनके अतिरिक्त, इसके विरोध में यह युक्ति दी जाती है कि यह प्रथा आदोलन-कारियों, जनमत-गणकों और दल के नेताओं को विशेष रूप से प्रभावशाली बना देती है। प्रायः सार्वजनिक मत को जानने के लिए प्रचारित किए जाने वाले बिलों की रूपरेखा भी ठीक ढंग से तैयार नहीं की जाती। जहाँ पर इस उपाय की संविधानी संशोधन के लिए प्रयोग किया जाता है, वहाँ यह खतरा भी बढ़ जाता है कि बिना भलीभाँति सोचविचार के महत्वपूर्ण संशोधन कर लिए जाएँ।

वापसी की माँग—इस प्रथा द्वारा एक निर्दिष्ट सख्या में नागरिक किसी निर्वाचित पदाधिकारी को पदभुक्त (Recall) करने की माँग कर सकते हैं। ऐसी स्थिति में निश्चित समय पर मतदान लिया जाता है और यदि जनता का मत उसके विपक्ष में हो तो वह पद से हटा दिया जाता है। यह प्रथा संयुक्त राज्य (अमेरिका) और सोवियत संघ में प्रचलित है। इस संबंध में यह खतरा रहता है कि कहीं इसके प्रचलन से प्रतिनिधि स्वार्थी किंतु सक्तिशाली व्यक्तियों अथवा समूहों के हाथों के जितने न बन जाएँ और उनकी स्वतंत्रता नष्ट न हो जाए। इसका गुण यह है कि निर्वाचित व्यक्ति यदि सुस्त हो अथवा जनमत के प्रति लापरवाह हो तो उन्हें वापस बुलाया जा सकता है।

आज के गतिशील समाज में धीमी चाल से चलने वाली इन प्रथा प्रक्रियाओं का विशेष महत्व नहीं है। यही नहीं, अनुभव से हमें यह ज्ञात हुआ है कि जनता विधायकों की अपेक्षा कहीं अधिक अनुदार होती है और प्रगतिशील कानूनों का बहुत कम समर्थन करती है। फिर, मतदाताओं में इतनी योग्यता भी नहीं होती कि वे जटिल प्रश्नों पर अपने विचार प्रकट कर सकें और सचित निर्णय कर सकें।

## 7. अधिनायकत्व

अधिनायकत्वश्रीय शासन-प्रणाली नहीं है। प्राचीन यूनान और रोम में भी इस प्रकार का शासन प्रचलित था। किन्तु यूनान में तानाशाही (Tyranny) ऐसी शासन-प्रणाली को कहा जाता था जो संविधानी नहीं होती थी और जो



कानूनो पर आधारित न होकर बलप्रयोग पर आधारित थी। रोम में भी तानाशाही के अनेक उदाहरण मिलते हैं। वहाँ प्रायः तानाशाही एक निश्चित समय के लिए होती थी जब 'विधि-शासन' को मसूख कर दिया जाता था। इंग्लैंड में क्रॉमवेल का शासन और फ्रांस में नैपोलियन का शासन भी इसी प्रकार का था। क्रोव्वन के अनुसार, नैपोलियन सर्वप्रथम आधुनिक डिक्टेटर था। प्रथम महायुद्ध के पश्चात् अधिनायकतन्त्र का बोलबाला हो गया। सोवियत संघ में 'सर्व-हाराबग' का अधिनायकतन्त्र सन् 1917 ई० में स्थापित हुआ। टर्की में कमालपाशा अतातुर्क एक लोकप्रिय डिक्टेटर बन गए। सन् 1922 ई० में मुसोलिनी ने इटली में अपनी तानाशाही कायम की और सन् 1933 ई० में हिटलर ने जर्मनी में। अन्य देशों में भी छोटे-बड़े तानाशाह बन बैठे। इस समय भी तीन प्रकार के अधिनायकतन्त्र प्रचलित हैं राजनीतिक दलों की डिक्टेटरशिप जैसे कि सोवियत संघ, चीनी जनतन्त्र, रूमानिया, बुल्गेरिया, पोलैंड आदि देशों में है, सैनिक अधिनायकतन्त्र जैसा कि पाकिस्तान, बर्मा आदि देशों में चालू हैं, और फासिस्ट तानाशाही जैसी कि स्पेन और पुर्तगाल में कायम है।

अधिनायकतन्त्र के मूल में असविधानी ढंग से सत्ता को हथियाना है। इस प्रकार की सत्ता 'विधि-शासन' पर आधारित नहीं होती, बल्कि प्रायः कानूनो की उपेक्षा करते हुए मनमाने ढंग पर चलती है। ऐसे देश में प्रायः एक व्यक्ति सर्वोपरि सत्ताधारी होता है जिसकी स्थिति एवं समष्टि राजनीतिक दम अधिकांश संन्य-बल पर आधारित होती है<sup>1</sup>। आधुनिक अधिनायकतन्त्र निश्चित अवधि के लिए नहीं होता और न वह किसी प्रतिनिधिक समस्या के प्रति उत्तरदायी होता है। प्रथम महायुद्ध के पश्चात् जो अधिनायकतन्त्र स्थापित हुए उनका प्रमुख कारण अनेक देशों में फैली हुई निराशा और नाराजगी की भावनाएँ थीं। यही नहीं, युद्ध के पश्चात् बेकारी, आर्थिक संकट, और पुनर्निर्माण की समस्याओं का समाधान करने में लोकतन्त्रीय व्यवस्थाएँ असफल सिद्ध हुईं; अतएव लोगों का लोकतन्त्र से विश्वास हटने लगा। जब उन्होंने राष्ट्रवादी नेताओं के जोशीले भाषण सुने और उनके बताए हुए प्रोत्सामों और वचनों पर ध्यान दिया तो वे सोचने लगे कि सम्भवतः ऐसे नेताओं की सत्ता खींच देने से देश की समस्याओं का समाधान हो जाए। इसी भ्रूलावे में आकर जनता ने इन तानाशाहों को सत्ता हस्तगत कर दी। अक्सर से लाभ उठाकर, इन्होंने समग्रवादी (totalitarian) शासन स्थापित किए।

अधिनायकतन्त्र और लोकतन्त्र के प्रमुख भेदों की निम्नलिखित तालिका में प्रस्तुत किया गया है :

<sup>1</sup> Alfred Cobban, *Dictatorship*, पृष्ठ 26.

## लोकतन्त्र

1. यह व्यक्तित्व के महत्त्व को स्वीकार करता है और व्यक्ति को साध्य मानता है, साधन नहीं।
2. यह नागरिकों के व्यक्तिगत अधिकारों को मान्यता देता है और उनकी सुरक्षा का प्रबंध करता है।
3. यह स्वतन्त्रता और सहमति पर आधारित है।
4. यह शांति और समृद्धि की प्राप्ति के लिए प्रयत्न करता है।
5. इसमें विरोधी दल तो होते ही हैं, उनके कार्यों को भी रचनात्मक माना जाता है।
6. यह विचार-विमर्श और वाद-विवाद पर आधारित एक शासन-प्रणाली है।
7. इसमें प्रचार के साधनों का इस तरह उपयोग किया जाता है कि जनता को सार्वजनिक विषयों पर समाचार मिलते रहें जिससे नागरिक विवेकपूर्ण निर्णय कर सकें।
8. लोकतन्त्र सोचने और रहने की एक विधि है।
9. यह विवेक पर आधारित है और जनता की शिक्षा पर विशेष ध्यान देती है। इसका विश्वास है कि

## अधिनायकतन्त्र

1. यह समष्टि पर बल देता है और उसके हित में व्यक्ति को अपना सर्वस्व अर्पण करने की प्रेरणा देता है।
2. यह उत्तरदायित्वों पर बल देता है। यह लोगों के विचारों को भी नियंत्रित करने का प्रयत्न करता है और विरोधी विचारों को पनपने नहीं देता।
3. यह अनुशासन, आज्ञापालन और समन पर आधारित है।
4. यह जनता को मुसावे में डालने के लिए हमेशा बाध्य सकट और युद्ध की बातें करता है।
5. इसमें विरोध और विरोधी दलों का कोई स्थान नहीं है।
6. इसमें दल और नेता पर विश्वास करने और उनके आदेशों के पालन पर बल दिया जाता है।
7. इसमें प्रचार के साधनों का उपयोग सत्तारूढ़ दल और उसके नेता के विचारों के प्रचार के लिए किया जाता है। स्वतन्त्र प्रसंग इसमें कोई स्थान नहीं है।
8. इसमें तानाशाही का बोलबाता रहता है और जनता को आज्ञापालन के लिए बाध्य किया जाता है।
9. इसमें निष्ठा का उद्देश्य नेता और सत्तारूढ़ दल के विचारों का प्रचार है। यह बौद्धिक तत्वों

बौद्धिक प्रक्रिया से नागरिकों को सामाजिक हित की बातें समझाई जा सकती हैं।

10. यह व्यक्तित्व के विकास पर बल देता है।

को प्रधानता नहीं देता बल्कि भावनाओं, विश्वास, और जोश को महत्वपूर्ण मानता है।

10 यह एकीकरण में विश्वास रखता है, और सत्तारूढ़ दल के विचारों को नागरिकों पर थोपने का प्रयत्न करता है।

डा० बेनीप्रसाद के मतानुसार, अधिनायकत्व के चार प्रमुख लक्षण हैं : प्रथम, यह प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से सैनिकवाद की उपज है, दूसरे, इसमें नेता अपने को राष्ट्रीय एकता तथा भावनाओं का प्रतीक मानता है और प्रायः इसकी एक विशिष्ट सामाजिक विचारधारा होती है, तीसरे, यह आंतरिक दशाओं को सुधारने के स्थान पर युद्ध की ओर जनता का ध्यान केंद्रित करता है और केवल छोटे मोटे सुधार कर पाता है, तथा चौथे, आंतरिक विद्रोह को यह दृढ़ता के साथ दबा देता है।

तथाकथित गुण—जिस समय अधिनायकत्व का बोलबाला था, कई बुद्धि-जीवियों और विद्वानों ने इसकी भूरि-भूरि प्रशंसा की। इनमें बर्नार्ड शॉ भी थे। इसमें निम्न प्रमुख गुण बताए जाते हैं प्रथम, कार्यक्षमता अर्थात् इसमें व्यर्थ बातों में समय नष्ट नहीं किया जाता। मुसोलिनी कहा करता था कि मेरा प्रोग्राम बातें बनाना नहीं, काम करना है। दूसरे, सकटकाशीन परिस्थितियों का यह दृढ़तापूर्वक सामना करता है। इसमें सरलता से निर्णय किए जा सकते हैं और उन्हें दृढ़ता से लागू किया जा सकता है। तीसरे, यह देश और राष्ट्र की प्रतिष्ठा बढ़ाता है। चौथे, यह योग्य और कुछ व्यक्तियों को उचित पद देकर उनकी कुशलता से लाभ उठाता है। पाँचवे, इसमें देश की कुछ न कुछ उन्नति होती है और फँसी हुई बेकारी और गरीबी में कुछ कमी आ जाती है।

बोप—यह व्यक्तित्व के विकास की रोमना है। नागरिकों की आर्थिक सुरक्षा के भुलावे में डालकर उनकी वास्तविक स्वतंत्रता का अपहरण कर लेता है। दूसरे, यह देश और राज्य को साध्य मानता है जिसके लिए व्यक्तियों से बलिदान की माँग करता है। तीसरे, यह अविनाशिक उपासक है। इसके अनुसार, जिसके पास शक्ति होती है उसकी प्रतिष्ठा होती है। अतएव यह युद्ध की बातें करता है और उसके लिए तत्पर रहता है। अनेक बार यह जानरूम वर युद्ध मोल लेता है जिसमें लोगों का ध्यान आंतरिक दुर्दशाओं में दृढ़ता से बद्ध रहने से उलझ जाए और सरकार को पूरा सहयोग दें। चौथे, इसमें नागरिक उदासीन हो जाते हैं; सार्वजनिक विषयों में वैयक्तिक सोच-विचार नहीं करते और

सुपचार नेता की बातें मान लेते हैं। उनके इस अविवेकपूर्ण व्यवहार के कारण अधिनायकत्व के दोषों का परिमार्जन और भी कठिन हो जाता है। पाँचवे, अधिनायकत्व प्रायः उच्च राष्ट्रीयता का समर्थक और अंतर्राष्ट्रीयता का प्रबल विरोधी होता है। मुसोलिनी प्रायः कहा करता था कि शांति और अंतर्राष्ट्रीयता का ढोंग कायर लोग रचा करते हैं। उसका एक कथन और भी है, 'सब कुछ राज्य में है, सब कुछ राज्य के लिए है, राज्य के बाहर कुछ भी नहीं है'। इन विचारों के कारण प्रायः विश्व-शांति सत्तरे में पड़ जाती है और मानवता को भावनाओं की गहरी क्षति पहुँचती है। छठे, तानाशाह अपने प्रतियोगियों को पसंद नहीं करते। अनएव, जो योग्य व्यक्ति उसके समक्ष आने लगते हैं वे प्रायः उनका धन कर देते हैं। अतः यदि पहला तानाशाह कुशल और योग्य शासक भी हो, तो भी इस बात की कोई गारंटी नहीं है कि उसका उत्तराधिकारी भी योग्य होगा। वैसे भी, उत्तराधिकार के प्रश्न को लेकर प्रायः झगड़े हो सकते हैं। सातवें, क्योंकि यह शासन-प्रणाली लोकमत पर आधारित नहीं होती और इसके अंतर्गत यथार्थ लोकमत को जानने का कोई प्रयत्न नहीं किया जाता, अतः अधिनायकत्व में विरोध स्थायित्व नहीं होता। कभी भी असंतुष्ट जनता ऐसी सरकार का सत्ता पलटकर नया शासन स्थापित कर सकती है। आठवें, इस शासन-प्रणाली के अंतर्गत जनता में इतना मनीबल नहीं रहता कि वे किसी बड़ी विपत्ति अथवा पराजय का बीरता से सामना कर सकें। अतएव सचट के उपस्थित होने ही प्रायः ऐसी सरकार का उन्मत्ता पलट जाता है।

उपर्युक्त बातों पर विचार करने हुए हम यह सकते हैं कि यद्यपि इस प्रणाली में कुछ गुण हैं तथापि व्यक्ति और जनता के हित की दृष्टि से अधिनायकत्व बहुत अतिप्रकारी है और आज के युग में विवेकशील बुद्धिशील इसका समर्थन नहीं करते।



## आधुनिक शासन प्रणालियाँ

यह कहने की कोई आवश्यकता प्रतीत नहीं होती कि राज्यों के वर्गीकरण जैसी कोई बात नहीं होती। मूलतः सभी राज्य एक-से हैं और सभी में समान रूप से राज्य के सभी लक्षण पाए जाते हैं।

—बिलोडी

### 1. शासन-प्रणालियों का वर्गीकरण

अस्तु के वर्गीकरण पर हम विचार कर चुके हैं। उससे विवेचन से हम इस परिणाम पर पहुँचे कि पुराने वर्गीकरण हमारे लिए ध्येय हैं। आधुनिक प्रतिनिधि-प्रणाली ने सरकार के संगठन और प्रक्रियाओं में इतने परिवर्तन ला दिए हैं कि एक आधार पर सरकारों का वर्गीकरण अर्थहीन हो गया है। ब्लुस्ली बजिस और लीबीक ने नए वर्गीकरण प्रस्तुत किए हैं। इनमें प्रथम दो विद्वानों के वर्गीकरणों में ऐसी कोई विशेषता प्रतीत नहीं होती कि उन्हें स्वीकार किया जाए। जैसा कि गानेर ने कहा है किसी एक सिद्धांत पर आधारित वर्गीकरण सतोपजनक नहीं हो सकता। आधुनिक वर्गीकरणों में केवल लीबीक का प्रस्ताव ही सतोपजनक लगता है। लीबीक ने अपने वर्गीकरण में ऐतिहासिक शासन-प्रणालियों को स्थान नहीं दिया। सर्वप्रथम वह सरकारों को दो वर्गों में विभाजित करता है—लोकतंत्रीय, और निरंकुश। निरंकुश सरकारों में वह उन समस्त शासनों को सम्मिलित कर लेता है जिनमें लोकमत को विशेष महत्त्व नहीं दिया जाता और जहाँ नागरिकों को समुचित राजनीतिक अधिकार प्राप्त नहीं हैं। लोकतंत्रीय सरकारों में वह उन समस्त शासनों की गणना करता है जहाँ अवतत् प्रभुसत्ता जनता में निहित होती है। लोकतंत्रीय प्रणालियों को वह सीमित राजतंत्र और गणतंत्र में विभाजित करता है। इन दोनों को वह फिर एकात्मक और संघीय सरकारों में विभाजित करता है। इस विभाजन का आधार यह है

कि राजसत्ता एन स्थान पर केंद्रित है अथवा बिखरी हुई है। एकात्मक और सघीय सरकारों को वह फिर संसदीय और गैर संसदीय प्रणालियों में विभाजित करता है। इस विभाजन का आधार यह है कि कार्यांग विधानांग के प्रति उत्तरदायी है अथवा नहीं<sup>1</sup>।

लोकों का वर्गीकरण युवित्तसंगत होते हुए भी मान्य नहीं है। वह इस बात की एवम उपेक्षा कर देता है कि राज्य एकदलीय है अथवा बहुदलीय। इस बात पर भी वह कोई ध्यान नहीं देता कि राज्य के अन्तर्गत नागरिकों के बुनियादी अधिकार सुरक्षित हैं अथवा नहीं, और 'विधि शासन' है अथवा नहीं। उसका वर्गीकरण राज्य के लोगों की ओर भी ध्यान नहीं देता और इस बात पर भी विचार नहीं करता कि राज्य व्यक्तियों को माध्य मानता है या केवल साधन मात्र। फिर आज के इस युग में जब कि साम्यवादी और समाजवादी विचारधाराएँ दुनियाँ के लगभग आसीस प्रतिशत व्यक्तियों में मान्य हो गई हैं, इस ओर ध्यान न देना उचित नहीं लगता। आज यह आवश्यक प्रतीत होता है कि शासन-प्रणालियों के वर्गीकरण में केवल ऊपरी संगठन पर ही ध्यान न दिया जाए बल्कि अरस्तू का अनुकरण करते हुए यह भी देखा जाए कि राज्य का उद्देश्य और उसके कार्य सर्वसाधारण के हित में हैं अथवा नहीं। राजनीति विज्ञान के फलहीन बन जाने का एक प्रमुख कारण यह है कि राजनीतिक विचारक उन वास्तविकताओं के स्थान पर, जिनका व्यक्तियों के जीवन से घनिष्ठ संबंध है, बाह्य बातों पर अधिक ध्यान देते हैं। केवल कोल, सास्की जैसे कुछ विचारकों ने हमारा ध्यान इस ओर आकर्षित किया है।

उपरोक्त बातों पर विचार करते हुए शासन प्रणालियों के आधुनिक वर्गीकरण के लिए निम्न मूल विषयों पर ध्यान देना आवश्यक है (१) धार्मिक और लौकिक सरकार—यह भेद हम बात पर निर्भर है कि देश के सभी कार्य धर्मनुसार होते हैं अथवा लौकिक दृष्टिकोण से प्रभावित होकर। प्रथम स्थिति में सरकार की हम धर्मनग्न (theocracy) कह सकते हैं। इस प्रकार की सरकार सम्भव अथ सम्पन्न हो चुकी हैं। आधुनिक सरकारें धर्म की प्रधानता नहीं देखी और प्रमुख राजनीतिक विचारक इस संबंध में एकमत हैं कि एक अच्छा राज्य धर्मनिरपेक्ष (secular) होना चाहिए। (२) लोकतंत्रीय और निरंकुश सरकारें—यह भेद हम बात पर निर्भर है कि जनता की राजनीति में सक्रिय भाग लेने की स्वतंत्रता है अथवा नहीं। निरंकुश सरकार के अंतर्गत असंमित राजनय और अधिनायकनय दोनों ही आ जाते हैं। (३) सविधानी और अविधानी सरकारें—इस वर्गीकरण का आधार यह है कि शासन निश्चिन नियमों

और सिद्धांतों के अनुसार चलता है अथवा नहीं, और देश में 'विधि शासन' है अथवा नहीं। असविधानी सरकार में, कानूनों और नियमों का नहीं, व्यक्तियों का शासन होता है। ऐसी सरकारों में सत्ताधारियों के आदेश ही कानून होते हैं और उनकी मनमानी चलती है। (४) वर्गीय शासन और लोक-कल्याणकारी शासन—यह भेद इस बात पर आधारित है कि वास्तविक राजसत्ता समाज के किस वर्ग में स्थित है। यदि वह धनिक वर्ग अथवा किसी अन्य वर्ग विशेष में सम्निहित है और सरकार इन वर्गों के हित की दृष्टि से कार्य करती है तो उसे हम वर्गीय सरकार कहेंगे। ऐसी सरकार सामंतवादी, पूँजीवादी अथवा सैनिकों द्वारा संचालित हो सकती है। इसके विपरीत, वे सरकारें हैं जो वर्ग-विशेष के हित पर ध्यान न देकर जनसाधारण के कल्याण के हेतु कार्य करती हैं। इनके अंतर्गत साम्यवादी सरकारें, समाजवादी सरकारें और वे पूँजीवादी सरकारें भी आ जाती हैं जो लोक-कल्याणकारी कार्यों में प्रवृत्त हैं। (५) एकात्मक और संघीय सरकारें तथा (६) ससंघीय और अल्पसंख्यक (राष्ट्रपति) सरकारें—आगे चल-कर हम अतिम चार प्रकार की सरकारों पर विस्तारपूर्वक विचार करेंगे।

## 2. एकात्मक और संघीय सरकारें

यह भेद इस बात पर निर्भर है कि राजसत्ता एक ही स्थान पर केंद्रित है और अन्य प्रादेशिक या स्थानीय सरकारें उस केंद्रीय सरकार के अधीन हैं अथवा नहीं। सघ सरकार में एक ओर तो एक केंद्रीय अथवा संघीय सरकार होती है और दूसरी ओर प्रादेशिक सरकारें। इन दोनों सरकारों में कोई भी किसी के अधीन नहीं होती। दोनों के क्षेत्र पृथक् और निर्दिष्ट होते हैं और अपनी-अपनी अधिकार सीमाओं में उन्हें पूर्णसत्ता प्राप्त होती है। दोनों की सत्ता का स्रोत एक ही होता है अर्थात् जनता के निश्चय पर आधारित अधिकारों का विभाजन जो संविधान में निहित है।

एकात्मक सरकार—एकात्मक सरकारी व्यवस्था में केवल एक सर्वोच्च सरकार होती है। अन्य स्थानीय और प्रादेशिक सरकारें या तो होती ही नहीं हैं, अथवा वे केंद्रीय सरकार के पूर्णतः अधीन होती हैं। इन अधीन सरकारों के अधिकारों की केंद्रीय सरकार जब चाहे घटा-बढ़ा सकती है, यहाँ तक कि वह इन सरकारों का अंत भी कर सकती है। इस प्रकार की सरकार के प्रमुख गुण हैं पहला, यह एक कुशल और प्रभावी सरकार होती है। इसमें एक ही केंद्र से सीधेता के साथ निर्णय हो जाते हैं और सरकार का संगठन भी सरल और एकरूप होता है। दूसरे, यह सरकार बहुत दृढ़ होती है। इसमें न तो अधिकारों के संघर्ष में कोई भगडा होना है और न बर्दस्तों पर लंबे विचार-विमर्श करने

पड़ते हैं। तीसरे, उपर्युक्त कारणों से ऐसी सरकार निश्चित और दृढ़ धरेनु और पर-राष्ट्रनीति बनाकर उसे कार्यरूप में परिणत कर सकती है। चौथे, इसका संगठन सीधा साधा होता है, खर्च भी इसमें कम पड़ता है। कार्य करने की गति में भी तेजी होती है। पाँचवें, इस प्रणाली में इतना सचीसापन होता है कि समय और आवश्यकता के अनुसार इसमें परिवर्तन किए जा सकते हैं। छठे, इस प्रकार की सरकार छोटे राज्यों के लिए बहुत उपयुक्त है।

एकात्मक सरकार के अवयुग भी है। पहला, इसमें केंद्रीय सरकार के काम बहुत अधिक हो जाते हैं; इसलिए कार्यकुशलता में कमी आ जाती है। एक तो नाम धीरे धीरे होता है और वह भी ठीक से नहीं हो पाता। दूसरे, एक केंद्र से शासन होने के कारण इसमें स्थानीय और प्रादेशिक आवश्यकताओं की ओर पूरा ध्यान नहीं दिया जा सकता। यही नहीं, स्थानीय प्रतिभा का भी सदुपयोग नहीं हो पाता। अतएव, जनसाधारण में सार्वजनिक कार्यों के प्रति उदासीनता आ जाती है। तीसरे, केंद्र के बहुत अधिक शक्तिशाली हो जाने से उसके निरंकुश हो जाने की आशंका रहती है। यही नहीं, शक्ति के केंद्रित हो जाने से सत्ताधारियों के भ्रष्ट हो जाने की सम्भावना भी बढ़ जाती है जिसका प्रभाव नागरिकों पर दुर्भाग्यपूर्ण होता है। चौथे केंद्र में इतनी क्षमता नहीं होती कि वह स्थानीय और प्रादेशिक कार्यों को कुशलता के साथ कर सके। राजनीति का यह एक साधारण नियम है कि वही लोग समस्याओं को अच्छी तरह से समझ सकते हैं जिनका उनसे निम्न संबंध होता है। दूरी पर बैठे हुए राजनीतिक पदाधिकारियों अथवा सरकारी कर्मचारियों को यह क्या पता हो सकता है कि किसी स्थान विशेष अथवा प्रदेश की क्या आवश्यकताएँ हैं और उनको किस प्रकार सुगमतापूर्वक और कम खर्च से पूरा किया जा सकता है। अतएव, इस प्रणाली के अंतर्गत नीतिरक्षाही के बढ़ जाने की सम्भावनाएँ रहती हैं जिससे नागरिकों की स्वतंत्रता पर आघात होता है। इन दोषों का विवेचन करते हुए गान्धे का कहना है कि यह स्थानीय पहल (initiative) को प्रोत्साहन नहीं देता, सार्वजनिक मामलों में लोगों को उदासीन बनाता है, स्थानीय सरकारों को बलहीन कर देता है, और केंद्रीय नीतिरक्षाही के विकास को बढ़ावा देता है।

### संघीय सरकार

संघीय सरकार में दो स्तरों पर पृथक् सरकारें होती हैं। प्रथम, केंद्रीय अथवा संघीय सरकार, और दूसरी, प्रदेशों अथवा इकाइयों की सरकारें। इनमें से कोई भी सरकार दूसरे के अधीन नहीं होती। दोनों के पृथक् कार्य क्षेत्र होते हैं और अपने क्षेत्र में वे स्वायत्ततापूर्ण (autonomous) होती हैं। दोनों की सत्ता



का स्रोत एक ही होता है अर्थात् सविधान। सविधान से दोनों को सत्ता प्राप्त होती है और वही उनके अधिकार-क्षेत्रों की व्याख्या करता है। सघीय राज्य की परिभाषा देते हुए फाइनर ने कहा है कि यह एक ऐसा शासन है जिसमें सत्ता और शक्ति का एक भाग स्थानीय क्षेत्रों में निहित होता है और दूसरा भाग केंद्रीय सत्ता में। हाइसी के कथनानुसार, सघीय राज्य एक ऐसी राजनीतिक रचना है जिसमें राष्ट्रीय एकता और शक्ति तथा प्रदेशों के अधिकारों की रक्षा करते हुए दोनों में सामंजस्य स्थापित किया जाता है। गार्नर के कथनानुसार, ऐसी शासन-प्रणालियों में केंद्रीय और स्थानीय समूह एक प्रभुसत्ता के अंतर्गत स्थित होते हैं और ये दोनों प्रकार की सरकारें अपने निश्चित अधिकार-क्षेत्र की सीमाओं में, जो सामान्य सविधान द्वारा निर्धारित की गई हैं, सर्वोपरि होती हैं। अतः यह स्पष्ट है कि सघीय शासन में प्रादेशिक सरकारों का होना आवश्यक है और उनकी पृथक् एवं स्वतंत्र सत्ता होती है जिस पर केंद्र का कोई नियंत्रण नहीं होता।

### एकात्मक और सघीय सरकारों के भेद

इस विवेचना से यह स्पष्ट हो जाता है कि ये दोनों प्रकार की सरकारें एक-दूसरे से बहुत भिन्न हैं। एकात्मक सरकार में राज्यसत्ता केंद्रित होती है जबकि सघीय सरकार में वह विभाजित होती है। दूसरे, एकात्मक सरकार में दोनों ही सरकारों की सत्ता का एक सामान्य स्रोत होता है जिसमें उनके अधिकारों की व्याख्या की जाती है। प्रायः यह एक लिखित सविधान के रूप में होता है। यहाँ यह बताना सगत प्रतीत होता है कि स्थानीय अथवा प्रादेशिक सरकारों की उपस्थिति सघीय सरकार का विशिष्ट लक्षण नहीं है। कभी-कभी एकात्मक शासन में भी स्थानीय और प्रादेशिक सरकारें नियुक्त कर दी जाती हैं, किंतु ये सरकारें केंद्र के अधीन होती हैं और उनकी सत्ता केंद्र की कृपा पर निर्भर होती है। तीसरे, एकात्मक सरकार में एक ही केंद्रीय सरकार में सारी शक्ति केंद्रित होती है जबकि अनेक प्रादेशिक सरकारों के संगठन से सघीय राज्य का आरम्भ होता है। चौथे, एकात्मक सरकार में केवल एक केंद्रीय नागरिकता होती है जबकि सघीय राज्य में कभी-कभी सघीय नागरिकता और प्रादेशिक नागरिकताएँ पृथक् होती हैं। पाँचवे, एकात्मक सरकार में एक लिखित और कठोर सविधान का होना आवश्यक नहीं है किंतु एक सघीय शासन के लिए यह आवश्यक होती है क्योंकि सघीय शासन में सघीय और प्रादेशिक सरकारों के बीच जो अधिकार-क्षेत्र का विभाजन होता है वह केवल सुस्पष्ट ही नहीं होना चाहिए बल्कि इस विभाजन को सविधानी सरक्षण भी प्राप्त होना चाहिए अर्थात् इसमें भुगमना से संशोधन करना

सम्भव नहीं होना चाहिए। छठे, सघीय राज्य में अधिकार-क्षेत्र के विभाजन के सरक्षण के लिए प्राप्प्रबुद्ध विधि निश्चित की जाती है। अमेरिका और भारत में सर्वोच्च न्यायालयों को सन्निधान की रक्षा करने का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। स्विट्जरलैंड में इनके अधिकार-क्षेत्रों की रक्षा का भार जनता पर है क्योंकि जनमत सभ्रह द्वारा जनता स्वतः यह निर्णय कर सकती है कि इनके आपसी झगड़े और मतभेदों का निपटारा किस प्रकार किया जाए। सोवियत संघ में यह अधिकार सघीय संघद को प्राप्त है। नहने का आशय यह है कि अधिकार-क्षेत्रों को सुरक्षित रखने के लिए और इससे संबंधित झगड़ों के निपटारे के लिए कोई न कोई ढंग निर्धारित होना चाहिए। एकारमक सरकार में इस प्रकार की कोई आवश्यकता नहीं होती, क्योंकि उसमें शक्ति केंद्रित होती है।

### सघीय शासन और परिसंघ (Confederation) में भेद

कभी-कभी कुछ लोग सघीय शासन और परिसंघ में स्पष्ट भेद नहीं कर पाते जिसके कारण अनेक भूलें हो जाया करती हैं। वस्तुतः ये दोनों एक-दूसरे से बिल्कुल भिन्न हैं। लीकौच के कथनानुसार, परिसंघ एक राज्य न होकर स्वतंत्र और सम्पूर्ण प्रभुसत्ता सम्पन्न ऐंश राज्यों का समूह होता है जो किन्हीं सामान्य उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए संगठित हो गए हैं। कानूनी रूप से वे हर समय राज्यमंडल से पृथक् होने के लिए स्वतंत्र हैं। गार्नर के कथनानुसार, एक परिसंघ में अनेक प्रभुसत्ता सम्पन्न सरकारें होती हैं। साधारणतः परिसंघ के प्रत्येक सदस्य का अपना स्वतंत्र अस्तित्व होता है और वह अन्य राज्यों के साथ अंतर्राष्ट्रीय संबंध स्थापित करने के लिए पूर्णतः स्वतंत्र होता है। यदि परिसंघ के सदस्यों में युद्ध छिड़ जाए, तो वह अंतर्राष्ट्रीय युद्ध होगा। इसके विपरीत सघीय राज्यां में यदि प्रदेशों के बीच आपस में अथवा प्रदेशों और केंद्र के बीच संघर्ष छिड़ जाए तो वह एक गृह-युद्ध होगा<sup>1</sup>। इस प्रकार, परिसंघ अत्यंत ढीला-ढाला हावा है और वह स्थायी भी नहीं होता, जबकि सघीय शासन दृढ़ और स्थायी होता है। परिसंघ न तो स्वतः ही एक राज्य होता है और न इसकी अपनी कोई ऐसी सरकार होती है जो सौंघे राज्य के नागरिकों को आदेश दे सके। वस्तुतः परिसंघ का नागरिकों के साथ कोई सीधा सम्पर्क नहीं होता। उसके प्रस्ताव सदस्य राज्यां पर सीधे लागू नहीं होत और न परिसंघ नागरिकों पर बरही लगा सकता है। कुछ विद्वान् लेखक परिसंघ को सघ शासन का प्रथम सोपान मानते हैं। अपन मत के समर्थन में वे कहते हैं कि संयुक्त राज्य (अमेरिका) और स्विट्जरलैंड में ऐसा ही हुआ था।

## सघीय राज्य की आवश्यक दशाएँ

सघीय राज्य की स्थापना के लिए आवश्यक कुछ दशाएँ हैं जिनकी अनुपस्थिति में सघीय शासन कठिन हो जाता है। उदाहरण के लिए विद्वानों का यह मत है कि सघीय राज्य ऐसे प्रदेशों से मिलकर बनता है जो भौगोलिक रूप से आपस में सम्बद्ध हों। दूर-दूर बिखरे हुए भू-भागों में सघीय राज्य की स्थापना कठिन होती है, और यदि बीच में किसी अन्य राज्य अथवा राज्यों के प्रदेश हो तो कठिनाई और भी अधिक बढ़ जाती है। दूसरे, जो लोग मिलकर एक सघीय राज्य बनाना चाहते हैं उनमें कुछ सामान्य विचार, भावनाएँ और आकांक्षाएँ होनी चाहिए। प्रायः उनमें भाषा, संस्कृति, धर्म आदि पर आधारित एकता के भाव होने हैं जिनके कारण सघीय राज्य की स्थापना सुगम हो जाती है। तीसरे, ऐसे लोगों और प्रदेशों में सघ बनाने की इच्छा होनी चाहिए, एकता और एकरूपता की नहीं। जहाँ एकता और एकरूपता की आवश्यकता का अनुभव हो वहाँ एकात्मक शासन-प्रणाली अधिक उपयुक्त होती है। तथापि यह आवश्यक है कि अनेकरूपता के रहते हुए भी सघीय राज्य के लिए उत्सुक लोगों में कुछ न कुछ एकता की भावना अवश्य हो जिसके बिना सघीय राज्य का निर्माण और उसका सुचारु रूप से चलना सम्भव नहीं होना। प्रायः लोग सघीय राज्य की स्थापना समी करतें हैं जब वे किसी कारणवश अपने प्रदेशों के अधिकारों और अपनी विविधता को बनाए रखना चाहते हैं। चौथे, सघ के बनाने में जो घटक हों उनमें जनमस्या, क्षेत्रपन् और प्राकृतिक साधनों की दृष्टि से लगभग समानता होनी चाहिए। यदि सघीय राज्य में एक क्षेत्र इतना अधिक शक्तिशाली और बड़ा हो कि दूसरे घटक उसके सामने पीके पड़ जाएँ तो इसका अवश्यम्भावी परिणाम यह होगा कि वह दूसरों पर हावी हो जाएगा और सच्चे अर्थ में वह सघीय राज्य न रहेगा। पाँचवें, एक सघीय राज्य की स्थापना के लिए यह भी आवश्यक है कि जो लोग मिलकर ऐसा राज्य संगठित करना चाहते हैं उनमें कुछ सामान्य सामाजिक और राजनीतिक समस्याएँ और विचार हों। इनके अभाव में यदि सघीय राज्य स्थापित हो भी जाए, तो उसका स्थायी रहना दुर्लभ हो जाएगा। उदाहरण के लिए, एक ऐसे सघीय राज्य की स्थापना करना जिसका एक घटक लोकतंत्रीय प्रणाली में विश्वास करता हो और दूसरा अधिनायकतंत्र में, असमर्थ प्रतीत होती है। छठे, क्योंकि सघीय शासन-प्रणाली अर्पशावृत्त जटिल व खर्चीली होती है, अतएव, यह भी आवश्यक है कि सम्मिश्रित रूप से ऐसा राज्य बनाने वाले व्यक्तियों के पास पर्याप्त प्राकृतिक साधन हों और उनमें इतनी राजनीतिक चेतना भी हो कि वे सफलतापूर्वक ऐसा राज्य बना सकें। अंतिम रूप से यह बताना आवश्यक है कि एक स्थायी सघीय राज्य का निर्माण तब तक सम्भव नहीं है जब

तक कि उसकी जनता में सम्मिलित रूप से रहने की इच्छा न हो।

### संघीय राज्य के अनिवार्य तत्त्व

इसके अनिवार्य तत्वों पर मैरियट, गिलकाहस्ट, फाइनर आदि विद्वानों ने विचार किया है। उनके मतानुसार, संघीय राज्य के निम्न अनिवार्य तत्व हैं (1) केंद्रीय और प्रादेशिक स्तरों पर पृथक् और स्वतंत्र सरकारों का होना, (2) इन सरकारों के बीच अधिकारों का स्पष्ट और निश्चित विभाजन, (3) विचार विमर्श के बाद निर्मित एक लिखित और प्रायः कठोर सविधान, (4) सविधान की सर्वोपरिता, (5) सीमित और सविधानी सरकार में विश्वास, (6) विभिन्न स्तरों की सरकारों में मतभेद अथवा भगड़े होने पर निर्णय करने की कोई निश्चित विधि अथवा प्रक्रिया, (7) संघ के घटकों की सरकार के स्वरूप के संबंध में कुछ सामान्य विचार, (8) संघ के घटकों का संघीय संसद में विशेष प्रतिनिधित्व, जिससे प्रादेशिक सरकारों के अधिकारों की रक्षा की जा सके, (9) घटकों द्वारा संघ से संबंध विच्छेद करने की संभावनाओं के संबंध में नियम, और (10) प्रादेशिक इकाइयों के अधिकारों के संरक्षण के संबंध में कुछ विशिष्ट आयोजन। इनमें से कुछ तत्वों पर संक्षेप में विचार किया जाएगा।

**सविधान**—सविधान में उन सभी बातों का निर्देश होता है जिनके आधार पर संघीय राज्य की स्थापना की जाती है। वाइसी के मतानुसार, इन विचारों को अलिखित होने से बाद में अनेक कठिनाइयाँ उत्पन्न हो सकती हैं। अतएव, संघीय सरकारों में सोच समझ कर सविधान बनाए जाते हैं और वे लिखित ही नहीं होने बल्कि अपेक्षाकृत उनका संशोधन भी कठिन होता है। साथ ही यह सविधान राज्य के सर्वोच्च कानून घोषित कर दिए जाते हैं अर्थात् वे अन्य सभी कानूनों से श्रेष्ठ होते हैं। अतः संघीय और प्रादेशिक सरकारों को इसे सर्वाधिक मायमता देनी होती है। इस व्यवस्था का एक परिणाम यह होता है कि संघीय और प्रादेशिक दोनों ही सरकारों के पास सीमित अधिकार होते हैं। अतएव, ये दोनों सरकारें सविधानी होती हैं। इन दोनों सरकारों के अधिकार क्षेत्रों का जो विभाजन होता है उसे विशेष संरक्षण दिया जाता है और उसमें संशोधन करना विशेष रूप से कठिन बना दिया जाता है।

**अधिकार क्षेत्रों का विभाजन**—संघ एक द्वैध शासन होता है। अतएव, केंद्र और घटकों के बीच उनके अधिकार-क्षेत्र का विभाजन अपरिहार्य है। इस विभाजन का सविधान में समावेश किया जाता है जिससे सुसमतापूर्वक उच्च संशोधन न किए जा सकें। प्रायः इस विभाजन की विस्तृत व्याख्या की जाती है जिससे बाद में कठिनाइयाँ उत्पन्न न हों। प्रायः सामान्य हित की वजह से केंद्रीय अथवा

सभ सरकार को सौंप दी जाती हैं। उदाहरण के लिए, देश की रक्षा, पर-राष्ट्र-नीति, यातायात और संचार के साधन, विदेशी व्यापार आदि अनेक ऐसे अधिकार हैं जो केंद्र को सौंप दिए जाते हैं। दूसरी ओर, स्वास्थ्य, कृषि, शिक्षा, स्थानीय स्वशासन आदि प्रायः प्रादेशिक सरकारों को प्राप्त होते हैं। इस विभाजन के संबंध में विद्वानों के भिन्न-भिन्न विचार हैं और व्यवहार रूप में भी विभिन्न सघीय राज्यों में तरह-तरह के प्रबंध किए गए हैं। सोवियत सभ में तो घटक राज्यों को विदेशी मामलों और सैन्य संगठन के भी समान अधिकार प्राप्त हैं। यही नहीं, सोवियत सभ के दो घटक-राज्यों को, जिनके नाम यूक्राइन और बाइलोरशा हैं, समुक्त राष्ट्र सभ की सदस्यता मिली हुई है। अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि इस संबंध में कुछ निश्चित धारणाएँ नहीं बनाई जा सकती।

सभ बनाने का ढंग—सघीय राज्य प्रायः दो प्रकार से स्थापित किए जाते हैं। कई बार कुछ स्वतंत्र राज्य मिलकर एक सघीय राज्य को जन्म देते हैं। इस विधि को एकीकरण (integration) कहते हैं। सघीय राज्य बनाने के दूसरे ढंग में एकात्मक राज्य का विकेंद्रीकरण करके पहले प्रदेशों को स्वायत्त बना दिया जाता है और फिर इन स्वायत्त प्रदेशों को मिलाकर एक सघीय राज्य का निर्माण होता है। सभ-निर्माण के इस ढंग को विघटन (disintegration) कहते हैं। भारत में सन् 1935 के संविधान के अंतर्गत इसी प्रकार सघीय शासन की योजना बनाई गई थी।

अधिकार-क्षेत्रों के विभाजन की विधि—अधिकारों के विभाजन में प्रायः दो ढंग अपनाए जाते हैं। कुछ सघीय राज्यों में केवल सघीय सरकार की शक्तियाँ को निर्धारित कर दिया जाता है और यह मान लिया जाता है कि शेष सभी शक्तियाँ घटक प्रदेशों की सरकारों में निहित हैं। सोवियत सभ, समुक्त राज्य (अमेरिका), स्विट्जरलैंड, और आस्ट्रेलिया ने इसी प्रकार के राज्य स्थापित किए हैं। ऐसे सघीय राज्यों को 'इकाई-प्रमुख' (centrifugal) कहते हैं। दूसरी ओर, कनेडा जैसे देश के उदाहरण हैं जहाँ केवल प्रांतीय विषयों की सूची दी हुई है और शेष सभी अधिकार केंद्रीय अथवा सघीय सरकार में निहित हैं। इस प्रकार के सघीय राज्य को केंद्र-प्रमुख (centripetal) कहते हैं। ऐसे सघीय सरकारों अपेक्षाकृत अधिक सत्तावर होती हैं। भारतीय संविधान के अंतर्गत न केवल केंद्रीय और राज्यों के विषयों की सूचियाँ हैं बल्कि एक समवर्ती सूची भी है, जिसके मध्य में केंद्र और प्रदेश दोनों ही कानून बना सकते हैं। किंतु यदि इन दोनों द्वारा बनाए गए कानूनों में विरोध हो, तो केंद्रीय कानून माननीय होगा। यस्तुतः भारतीय सभ का एकात्मकता की ओर झुकाव है और वह सघीय राज्य के समस्त लक्षणों से पूर्ण नहीं है<sup>1</sup>।

1 K. C. Wheare, *Federal Government*, पृष्ठ 28.

**अवशिष्ट शक्तियाँ—**अधिकार क्षेत्र की व्याख्या चाहे कितने ही ध्यानपूर्वक और विस्तार से की जाए, समय की गति के साथ ऐसे प्रश्न बराबर उठते रहेंगे जिनके सबब से संविधान में कोई व्याख्या नहीं होती। उदाहरण के लिए, सन् 1945 ई० के पूर्व कोई देश यह कल्पना नहीं कर सकता था कि 'अणु शक्ति' इतनी महत्वपूर्ण हो जाएगी और अधिकार विभाजन में उसको सम्मिलित करना होगा। इस प्रकार के जो अधिकार शेष रह जाते हैं उन्हें 'अवशिष्ट शक्तियों' (residuary powers) कहते हैं। कुछ संविधानों में ऐसी 'अवशिष्ट शक्तियों' के सबब से एक विधान होता है कि वे केन्द्रीय शासन के पास होनी अथवा प्रादेशिक सरकारों के पास। ऐसी स्थिति में कोई कठिनाई उपस्थित नहीं होती। लेकिन ऐसे भी संविधान हैं, जिनमें ऐसे कोई नियम नहीं हैं। तथापि यह प्रश्न ऐसा नहीं है जिसको छोड़ा जा सके। अतएव, संविधानी व्याख्या द्वारा अथवा संविधान में संशोधन करके अथवा कुछ अभिसमयों को मानकर इस समस्या का समाधान कर दिया जाता है।

**संघीय न्यायालय—**हम देख आए हैं कि संघीय राज्य में अधिकारों का वितरण सुस्पष्ट और सुनिश्चित होना चाहिए जिससे कोई मतभेद न हो और बाद में कठिनाइयाँ उपस्थित न हों। किंतु इस सबब से सावधानी से काम लेने पर भी मतभेद और भगड़े उत्पन्न हो ही जाते हैं। अतएव, इनका निपटारा करने के लिए किसी एजेंसी की अल्पत आवश्यकता है। भारत और संयुक्त राज्य (अमेरिका) में यह उत्तरदायित्व सर्वोच्च संघीय न्यायालयों को सौंपा गया है। लेकिन यह कहना कि एक स्वतंत्र और निष्पक्ष संघीय न्यायालय का होना संघीय राज्य के लिए अपरिहार्य है, सगत प्रतीत नहीं होता। स्विट्जरलैंड में इस प्रकार का कोई विधान नहीं है, तथापि स्विट्जरलैंड निश्चित रूप से एक संघीय राज्य है। सोवियत संघ में भी इस प्रकार की कोई व्यवस्था नहीं है और व्याख्या करने तथा मतभेदों को दूर करने का कार्य संघीय संसद को दिया हुआ है। कुछ विचारकों का मत है कि सर्वोच्च न्यायालय के न होने से सोवियत संघ में प्रादेशिक सरकारों के अधिकार सुरक्षित नहीं हैं। जो भी हो, यह स्पष्ट है कि एक स्वतंत्र और निष्पक्ष संघीय न्यायालय का होना संघीय राज्य के लिए हम अपरिहार्य नहीं मान सकते, यद्यपि यह ठीक है कि आपसी मतभेदों और झगड़ों के निपटारे के लिए कोई न कोई व्यवस्था अवश्य होनी चाहिए।

**संघीय राज्यों के गुण—**संघीय शासन के अनेक गुण हैं और यही कारण है कि इस प्रकार का शासन लोकप्रिय बनता जा रहा है। पहले, यह राष्ट्रीय एकता और प्रादेशिक स्वायत्तता में सामंजस्य स्थापित करता है। इससे अंतर्गत विभिन्न प्रदेश अपनी विशेषताओं और विविधताओं की रक्षा करते हुए एक ही राज्य

के अतर्गत रह सकते हैं। एकात्मक सरकार में इसकी कोई सम्भावना नहीं होती। दूसरे, इसमें केंद्रीयकरण से उत्पन्न दोषों से छुटकारा मिल जाता है और नौकरशाही का अपेक्षाकृत उतना बोलबाला नहीं होता और कार्य भी सुगमतापूर्वक और कुशलता से होता है। तीसरे, इसमें उचित कार्य-विभाजन रहता है। राष्ट्रीय विषय केंद्रीय सरकार के हाथों में होते हैं और स्थानीय महत्व के विषय इकाइयों के पास। चौथे, इसमें स्थानीय प्रतिभा का सदुपयोग हो सक्ता है। अतएव, सार्वजनिक मामलों में नागरिकों की रूचि बढ़ती है और उनमें राजनीतिक चेतना का भी समुचित विकास हो पाता है। पाँचवें, संघीय शासन ने एक बड़े पैमाने पर लोकतंत्रीय शासन को सम्भव बना दिया। एक बड़े देश में रहने वाले नागरिक भी इस प्रणाली के अतर्गत सार्वजनिक कार्यों में भाग ले सकते हैं और प्रादेशिक तथा स्थानीय मामलों में दिलचस्पी ले सकते हैं। छठे, यह प्रणाली उन बड़े-बड़े प्रदेशों के लिए, जिनकी स्थानीय दशाएँ एक-सी नहीं होती, बहुत अच्छी रहती है। इस प्रकार के देशों में एकात्मक सरकार ठीक-ठीक काम नहीं कर सकती, क्योंकि उनकी प्रादेशिक आवश्यकताएँ एक-दूसरे से भिन्न होती हैं। किंतु संघीय शासन में इकाइयों तरह-तरह के कानून बना सकती हैं और उपयोगी सिद्ध होने पर ऐसे कानूनों और प्रयोगों को स्थायी रूप से अपना सकती हैं। सातवें, इसमें इकाइयों की सरकारों को भी अपने अधिकार-क्षेत्र में पूर्णतत्वा प्राप्त होती है। अतएव, केंद्रीय निरंकुशता से नागरिकों की रक्षा हो जाती है। आठवें, सामूहिक रक्षा, आर्थिक विकास और अंतर्राष्ट्रीय ख्याति की दृष्टि से संघीय शासन के बहुत लाभ हैं। यदि प्रदेश अपने छोटे-छोटे स्वतंत्र राज्य बनाकर बैठते तो उनकी स्थिति अच्छी नहीं होती। अंतिम रूप में हम कह सकते हैं कि संघीय शासन ने मतभेदों को दूर किया है, पृथक्ता की भावना को पनपने से रोकता है, संपर्कों और युद्धों की रोकथाम की है, और विभिन्न जातियों तथा समूहों को एक कर एकितशाली राज्यों को जन्म दिया है। हेनरी सिजविक के अनुसार, संधवाद का भविष्य अत्यंत उज्ज्वल है। जॉन स्टुअर्ट मिल के अनुसार, जहाँ भी स्थायी और सुचारु रूप से चलने वाले संघीय राज्यों के निर्माण की सम्भावना हो वहाँ उनकी स्थापना समार के हित में है।

संघीय राज्यों के दोष—संघीय राज्यों में कुछ दोष भी हैं। पहला, इसमें केंद्रीय सरकार और इकाइयों की सरकारों में प्रायः मतभेद और झगड़े होने रहते हैं जिनसे कारण बहून-सा समय और शक्ति का अपव्यय होता है। दूसरे, यह आंतरिक और विदेशी मामलों में दृढ़ और सख्त नीति को नहीं अपना पाता, क्योंकि संघीय सरकार के अधिकार सीमित होते हैं। उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य (अमेरिका) में तत्काल मध्य कानूनों की भिन्नता के कारण कभी-कभी

एसा होता है कि नागरिक एग राज्य म कानूनी रूप से तलाक दे आते हैं पर दूसरे राज्य म आने पर उस तलाक की मान्यता नहीं मिलती। यदि इस बीच म पति और पत्नी ने नये विवाह कर लिए ह। तो कठिनाई और भी अधिक बढ़ जाती है। तीसरा, इसका संगठन बहुत जटिल होता है और इसकी वारीयों को समझना टेढ़ी खोर है। चौथे, बटोर और लिखित संविधान होने के कारण इसमें सरलता से परिवर्तन करना सम्भव नहीं होता। अतएव, समयानुसार आवश्यक मोड़ दकर इसे काम नहीं निवाता जा सकता। इस प्रकार यह बटोर और अनुदार बन जाता है। पाँचवे, इसमें दोहरी शासन व्यवस्था होती है जिससे व्यवधान होता है। छठे, इसमें यदि एक इकाई बड़ी हो तो वह जय हका हया पर हावी हो जाने का प्रयत्न करती है और इस प्रकार सच्ची सघीय भावना का तोप हो जाता है। सातवें, आपसी झगड़ अपवा आंतरिक विद्रोह के कारण इसके भग हो जाने का भय रहता है। आठवें, सार्ने सार्ने सघीय शासन म कद्व की सत्ता में वृद्धि हाती रहती है और अतः यह इतनी सक्तिशाली बन जाती है कि इकाइया का विघटन महत्व नहीं रह जाता। अतएव, कुछ विद्वान इसे एकात्मक राज्य की अंतरिम सीढ़ी मानते हैं।

इन सपाकषित दोषों के होने पर भी सघीय शासन मनुष्यों की आवश्यकताओं को पूरा करते हैं। ऐसे शासन के अंतर्गत विविधता की रक्षा करते हुए एक सामान्य सरकार बनाई जा सकती है। सम्भवतः यही कारण है कि इन दिनों नए-नए सघ बनाए जाने की चर्चा है। कुछ विद्वान तो एक विश्व सघ बनाने के स्वप्न देख रहे हैं। उनका विश्वास है कि बिना एक बिंदव सघ बनाए मानव की शांति, सुख और समृद्धि सघीय समस्याओं का समाधान सम्भव नहीं है। अतः यह स्पष्ट है कि सघों का युग अभी सद नहीं गया बल्कि आने वाला है। यह एक ऐसी व्यवस्था है जिसके अंतर्गत राष्ट्रीय विविधताओं को बनाए रखा कर एक बहुराष्ट्रीय राज्य स्थापित किया जा सकता है। आज बड़े-बड़े राज्यों के सामे स्वीकार किए जाने जग है। सावित्र सघ न राष्ट्रीयता के आधार पर एक राष्ट्रीय राज्य बनाकर हमारे सम्मुख एक ठोसा उदाहरण दिया है जिसको घेड़ से हेरपर व साथ जय लोग भी अपन काम म ला सकते हैं।

### 3 ससदीय और राष्ट्रपति शासन

गठित के कथनानुसार, ससदीय शासन उस प्रणाली का नाम है जिसमें वास्तविक वायाग विधानाग की इच्छा पर निर्भर होता है। स्ट्रींग के अनुसार, जहाँ वायाग सीध ससद् के प्रति उत्तरदायी हाता है उस ससदीय (उत्तरदायी) शासन कहना चाहिए। इसके विपरीत यदि यह एक निश्चित विधि के बाद



संसद से अधिक व्यापक किसी संस्था के (मतदाता आदि) प्रति अप्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी हो, किंतु उसे पदच्युत न किया जा सके, तो ऐसी व्यवस्था को हम अध्यक्षात्मक अथवा राष्ट्रपति शासन कहेंगे ।

**संसदीय शासन के लक्षण**—संसदीय शासन के अंतर्गत दो कार्यकारी (executive) होते हैं जिनमें एक दिखावे भर का होता है और दूसरा वास्तविक । दिखावटी कार्यकारी राज्य का प्रमुख होता है । वह संविधानी राजा अथवा रानी भी हो सकता है । चाहे उसका नाम कुछ भी हो उसक पास वास्तविक सत्ता नहीं होती । शासन की वास्तविक सत्ता एव मंत्रिमंडल को प्राप्त होती है जो संसद के प्रति उत्तरदायी होता है । मंत्रिमंडल सभी तक दश पर शासन करता है जब तक उसे संसद (अथवा राज्य के लोकप्रिय भवन) का विश्वास प्राप्त हो । दूसरे, संसद के लोकप्रिय भवन में जिस राजनीतिक दल का बहुमत होना है वही मंत्रिमंडल बनाता है । इस पार्टी के संसदीय दल का नेता प्रधानमंत्री नियुक्त कर दिया जाता है और वह अपने सहयोगी चुनता है । तीसरे, मंत्रिमंडल के सदस्यों का समान दृष्टिकोण होता है और वे अपने राजनीतिक दल के कार्यक्रम और नीतियों को कार्य रूप देने का यत्न करते हैं । चौथे, मंत्रिमंडल के सदस्य आपस में मिलकर काम करते हैं और प्रधानमंत्री के नेतृत्व को स्वीकार करते हैं । पाँचवें, वे व्यक्तिगत और सामूहिक रूप से संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं । मंत्रिमंडल अपनी नीति के लिए सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है, किंतु कभी-कभी विभागीय मामलों में मंत्रिमंडल सामूहिक उत्तरदायित्व को स्वीकार नहीं करता और संबंधित मंत्री को उत्तरदायी ठहराता है । सामान्यतः अपनी नीतियों और राष्ट्र की दृष्टि से महत्वपूर्ण कार्यों के लिए वह सामूहिक उत्तरदायित्व स्वीकार करता है जिसके अर्थ यह होते हैं कि मंत्रिमंडल आलोचकों को उत्तर देने के लिए तैयार रहता है और चाहे किसी मंत्री की आलोचना की जा रही हो उसके सहयोगी उसकी रक्षा के लिए उद्यत होने हैं । छठे, इससे अतर्गत मंत्रिमंडल के सदस्य प्रायः संसद के सदस्य भी होते हैं । वहीं-कहीं यह विधान है कि यदि वे संसद के सदस्य न हों, तो उन्हें अपने पद पर बने रहने के लिए एक निश्चित अवधि में संसद का सदस्य बन जाना चाहिए ।

**संसदीय प्रणाली के लाभ**—इस प्रणाली की सबसे बड़ा गुण यह है कि इसमें विधानांग और कार्यवाहक में निरंतर सम्पर्क रहता है । मंत्रिमंडल पूरी तरह संसद पर निर्भर रहता है । अतः इन दोनों के बीच में कोई विरोध नहीं हो सकता । प्रायः मंत्री संसद की कार्यवाही में स्वयं भाग लेते हैं और अपनी नीतियों और कार्यों के लिए संसद की स्वीकृति लेते हैं । दूसरे, मंत्रिमंडल संसद के द्वारा लोकमत के प्रति उत्तरदायी होता है । लोकमत की अवहेलना करके वह अधिक दिनों

तक सत्ताह्वय नहीं रह सकता। उपचुनाव अथवा आम चुनाव में यह प्रकट हो जाता है कि सरकार के प्रति जनता का क्या रुख है और यदि लगातार कई बार सरकार उपचुनाव में हार जाए तो ऐसा माना जाता है कि मन्त्रिमण्डल ने जनता का विश्वास खो दिया है और इसकी परीक्षा करने के लिए उसे नए चुनाव कराने चाहिए। तीसरे, यह प्रणाली अपेक्षाकृत सचीली होती है। इसमें आवश्यकता-नुसार शीघ्र गति से काम लिया जा सकता है। चौथे, इसमें उत्तरदायित्व एक ही स्थान पर केंद्रित होना है, और भले और बुरे कामों का राजनीतिक उत्तर-दायित्व केवल मन्त्रिमण्डल पर होना है। पाँचवें, इसमें सरकार के गठन में एकता होती है। मन्त्रिमण्डल मगद का नेतृत्व करता है और प्रधानमंत्री मन्त्रिमण्डल का। इस प्रकार कार्य सुचारु रूप से चलता रहता है। छठे, इस प्रणाली के अंतर्गत प्रायः एक विरोधी दल भी होता है जो अपनी आलोचनाओं और त्रिवारमक सुझावों से जनता की सेवा करता है। लास्की के कथनानुसार, विधानाग में कार्याग के संप्रस्थित रहने का एक अच्छा परिणाम यह है कि मंत्रियों को अपनी नीति का स्पष्टीकरण करने का सुयोग मिल जाता है और आलोचकों को सगठित रूप से आलोचना करने का। इसमें उत्तरदायित्व की भावना दृढ़ होती है।

दोष—इस प्रणाली के भी कुछ दोष हैं। प्रथम, ग्राइस के अनुसार, यह प्रणाली दलबन्दी के आधार पर बनी होती है। यही यही, यह प्रणाली दलबन्दी की भावना को बराबर अनजित करती रहती है। दूसरे, आपत्ति-काल में इसके दोष और भी अक्षरते हैं। जब देश में जनता की एकता की अत्यन्त आवश्यकता होती है तब भी इन दलों में भगड़े चलते रहने हैं। तीसरे, इसकी हम दृष्टि से भी आलोचना की गई है कि यह शक्ति के विभाजन के सिद्धांत के प्रतिभूत है। चौथे, इस प्रणाली के अंतर्गत अनेक योग्य व्यक्तियों को राज्य में केवल इसलिए स्थान नहीं मिलता कि वे एक मिला विचारधारा अथवा दल के अनुयायी हैं। पाँचवें, इस सरकारें शीघ्रतापूर्वक बदलती रहती हैं। अतः कोई दीर्घकालीन योजना बनाना और उसके अनुसार कार्य करना बहुत कठिन हो जाता है।

अध्यक्षारमक शासन—गैटिन के कथनानुसार यह ऐसा शासन है जिसमें कार्याग विधानाग से स्वतंत्र रहना है और जिसमें कार्याग को इतनी शक्ति प्राप्त होती है कि वह विधानाग के हस्तक्षेप का विरोध कर सके। इस शासन के प्रमुख लक्षणों में एक यह भी है कि यह सरकार मगद के प्रति उत्तरदायी नहीं होती। प्रायः इसका कार्यकाल निश्चित होता है और गसद द्वारा पटाया या बढ़ाया नहीं जा सकता। कभी-कभी इस प्रणाली का अंतर्गत भी एक मन्त्रिमण्डल होता है जो तत्कालीन प्रणाली से बिल्कुल भिन्न होता है। अध्यक्ष प्रणाली का मन्त्रिमण्डल अध्यक्ष का प्रतिभूत उत्तरदायी होता है। इसके सदस्य मगद के सदस्य नहीं हो सकते।

यही नहीं इस प्रणाली के अतर्गत ससद् को भंग करके नए सिरे से चुनाव कराने की भी कोई व्यवस्था नहीं होती। वस्तुतः इसके गुण और दोष ससदीय प्रणाली के गुण और दोषों से ठीक विपरीत होते हैं।

**अध्यक्ष प्रणाली के गुण**—इसमें राष्ट्रपति (अर्थात् प्रधानाध्यक्ष) को एक निश्चित अवधि के लिए चुना जाता है और अपने दिन प्रतिदिन के कामों के लिए उसे पूरी स्वतंत्रता रहती है। दूसरे, अपना कार्यकाल और सत्ता निश्चित होने के कारण राष्ट्रपति को यह सुविधा रहती है कि वह अपनी नीति को दृढ़ता से कार्य रूप में परिणत कर सके। अतएव शासन में भी अपेक्षाकृत दृढ़ता और स्वतंत्रता आ जाती है। तीसरे, यह प्रणाली विशेषतः ऐसे राज्यों के लिए उपयुक्त है जहाँ भिन्न भिन्न जाति धर्म और संस्कृति के लोग रहते हैं।

**दोष**—इसमें सबसे बड़ा अवगुण यह है कि कार्याग और विधानाग की पृथक्ता के कारण इनमें आपसी सघर्ष होने की सम्भावना रहती है जिसके कारण कभी-कभी गतिरोध उत्पन्न हो जाता है। दूसरे, इसमें शक्ति और उत्तरदायित्व का ऐसा विकेंद्रीकरण होता है कि राज्य की नीति और कानूनों के लिए किसी को पूरी तरह उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता, क्योंकि इसमें नेतृत्व निश्चित रूप से किसी एक सत्ता अथवा अंग को नहीं होता है। तीसरे, इस प्रणाली के अतर्गत कार्याग कभी-कभी निरकुशल अनुत्तरदायी और खतरनाक बन जाता है। यदि राष्ट्रपति गड़बड़ करने लगे तो उसे अपने पद से हटाने अथवा उसके कार्यों पर अकुशल लगाने का कोई उपाय नहीं है। बुरे से बुरा अध्यक्ष भी अपने कार्यकाल में पदच्युत नहीं किया जा सकता। चौथे, इसमें अच्छे और बुरे कानूनों का उत्तरदायित्व किसी पर नहीं डाला जा सकता क्योंकि इसमें कार्य का उत्तरदायित्व स्पष्ट नहीं होता। पाँचवें, इसमें चुनाव के समय बहुत उत्तेजना रहती है। सत्ता एक व्यक्ति पर निर्भर होने के कारण इसमें अति अथवा अशांति का अधिक भय रहता है। छठे इसमें जनता से सीधा लगाव न रहने के कारण अपेक्षाकृत कम लोकप्रिय होता है जिसे एक दोष माना जा सकता है। सातवें, इसमें हम एक व्यक्ति से बहुत आशाएँ बना लेते हैं, जो प्रायः पूरी नहीं होती। आठवें, इसमें आम चुनाव के समय बहुत जोश रहता है और ऐसे समय गृह युद्ध की सम्भावना भी बनी रहती है।

#### 4. नौकरशाही

**नौकरशाही (Bureaucracy)** से हमारा अभिप्राय एक ऐसी सरकार से है जिसमें राज्य के कार्य प्रायः दफ्तरों में, विशेष रूप से प्रतिष्ठित अफसरों द्वारा, चलाए जाते हैं। नौकरशाही का नाम तभी उपयुक्त माना जाता है जब ऐसे सर-

के कल्याण की ओर विशेष रूप से ध्यान देना चाहिए। 'अभावात्मक राज्य' के स्थान पर अब 'लोक-कल्याणकारी राज्य' की भावना जोर पकड़ती जा रही है। तथापि ध्यान देने योग्य बात यह है कि कल्पना के क्षेत्र में हम मले ही लोक-कल्याणकारी राज्य के स्वप्न देखने लगे, व्यावहारिक रूप में इस प्रकार के राज्य केवल उन्ही देशों में स्थापित हो सकते हैं जो समृद्धिवादी हैं। ऐसे किसी देश में जहाँ गरीबी, बीमारी, बेकारी आदि की समस्याएँ विकराल रूप धारण किए हुए हों, लोक-कल्याणकारी राज्य की बातें करना स्थानी पुलाव पकाने के समान है। लोक-कल्याणकारी राज्य केवल ऐसे देशों में बन सकता है जहाँ जीवन की बुनियादी आवश्यकताओं और समस्याओं का समाधान हो चुका है और जहाँ जनसाधारण को 'सामाजिक सुरक्षा' प्राप्त हो चुकी है। अतएव, नवविकसित देशों के सवध में लोक-कल्याणकारी राज्य की बातें करना असंगत प्रतीत होता है। मृडाल के अनुसार, लोक-कल्याणकारी राज्य केवल उन देशों में स्थापित हो सकते हैं जहाँ लोगों का जीवन-स्तर काफी ऊँचा बन चुका है और जहाँ सामाजिक और आर्थिक क्षेत्र में काफी सीमा तक समता आ गई है। अतएव, नवविकसित देशों के लिए लोक कल्याणकारी राज्य की स्थापना केवल एक चरम लक्ष्य हो सकता है। तथापि, इसके बनने के लिए यह अत्यंत आवश्यक है कि शासन वर्ग में न हो और जनसाधारण की भलाई के लिए सतत् प्रयत्न किए जाएँ। ऐसा होने पर भी, लोक कल्याणकारी राज्य केवल एक सम्भावना-मात्र रहेगा और उसे साकार रूप देने में हमें कई पीढ़ियों तक यत्न करने होंगे।

## सरकार का संगठन

राजनीतिशास्त्रियों के लिए शक्ति पृथग्ता की औष की इससे अधिक कोई आवश्यकता नहीं है कि हम इस परिणाम पर पहुँच जाएँ शक्ति पृथग्ता को मान्यता देना हमारी उन सामान्य राजनीतिक आवश्यकताओं पर निर्भर है जिनको हम तात्कालिक समझते हैं।

—हर्मेन फाइनर

### 1. सरकार के अंग और उनके सबध

सरकार वह एजेंसी है जिसके माध्यम से राज्य के सकल्प बनते हैं और उनकी अभिव्यक्ति तथा पूर्ति होती है, अर्थात् राज्य के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सरकार एक साधन मात्र है। हम सरकार के संगठन के प्रश्न का प्रादेशिक अथवा उसके कार्यों की दृष्टि से विवेचन कर सकते हैं। प्रादेशिक रूप में, सरकार कई स्तरों पर होती है केंद्रीय, प्रादेशिक, और स्थानीय। कार्यों की दृष्टि से सरकार को प्रायः तीन विभागों अथवा अंगों में बाँटा गया है विधानांग, कार्यांग और न्यायांग। विधानांग राज्य के सकल्पों को व्यक्त करता है, कार्यांग इन्हें साकार रूप देता है और न्यायांग इनकी व्याख्या करता है और इनके अनुसार अपने निर्णय देता है।

सरकार के कार्यों का यह त्रिविध विभाजन सभी विचारकों को मान्य नहीं है। विलोबी के अनुसार, इस सूची में दो अंग कार्यों की बढोत्तरी की जा सकती है प्रशासन और निर्वाचक मंडल। फाइनर के मतानुसार, सरकार के कार्यों में दो बातें प्रमुख होती हैं सकल्प करना और उसे साकार रूप देना। सकल्प करने में निर्वाचक मंडल, राजनीतिक दल, विधानांग, मंत्रिमंडल और राज्य का

प्रधान, सरकारी कर्मचारी, और न्यायाग नाग लेते हैं। उसके मतानुसार, राजनीतिक गतिविधि के साथ प्रमुख केंद्र हैं जिनके परस्पर सहयोग से सरकार के कार्य चलते हैं<sup>1</sup>। किंतु अन्य विचारकों ने फाइनर के इस मत का समर्थन नहीं किया। प्रशासनिक विभाग कार्याग का ही एक ऐसा पहलू है जिसमें विधानाग कार्याग, प्रशासन और न्यायाग भी आ जाते हैं<sup>2</sup>। प्रशासन के महत्त्व को अब स्वीकार किया जाने लगा है और कुछ विद्वानों ने इसे सरकार का चौथा विभाग बताया है। जहाँ तक निर्वाचक मंडल और राजनीतिक दलों का प्रश्न है, उसके महत्त्व को सभी स्वीकार करते हैं, किंतु बनेक लेखक यह नहीं मानते कि ये दोनों सरकार के नियमित अंग हैं।

परस्पर सहयोग की आवश्यकता—सरकार के सुचारु रूप से चलने के लिए यह अत्यंत आवश्यक है कि उसके विभिन्न अंग मिलकर काम करें। एक उदाहरण से यह बात स्पष्ट हो जाएगी। कर्ग्रेमी मंत्रिमंडलों ने मध्य-निषेध कानून लागू करने का निश्चय किया है। सर्वप्रथम, यह निर्णय अपने दल में किया गया और तत्पश्चात् मंत्रिमंडलों द्वारा। इसके बाद विधानागों में इस प्रकार के बिल प्रस्तुत किए गए। संभवतः कई स्थानों पर इनको कमेटियों के सुपुर्दे कर दिया गया, जहाँ इनकी जाँच-पड़नाम की गई। तत्पश्चात् वे फिर विधानाग के सम्मुख प्रस्तुत किए गए और विभिन्न सत्रागों (stages) को पार कर विधानागों द्वारा पारित हुए। इसके उपरांत, उन्हें राज्यपालों के सम्मुख प्रस्तुत किया गया और उनकी सहमति मिल जाने पर उन्हें गजट में प्रकाशित किया गया और इस तिथि की घोषणा की गई जबसे ये कानून लागू होंगे। सरकारी कर्मचारियों की आवश्यक निर्देश दिए गए कि किस प्रकार इस कानून को लागू किया जाएगा। जो नागरिक इस कानून का उल्लंघन करते पाए गए, उनको पुलिस ने पकड़ा और उन्हें न्यायाधीशों के सम्मुख उपस्थित किया। सजा मिलने पर उन्हें जेल भेजा गया और अवधि पूरी होने पर वे छोड़ दिए गए। इस उदाहरण से यह स्पष्ट हो जाएगा कि सरकार के विभिन्न अंगों के पारस्परिक सहयोग पर उसका सुचारु रूप से चलना सम्भव है। यदि इन में से कोई भी अपने कर्तव्य का समुचित पालन न करे अथवा दूसरों को सहयोग देने से इन्कार करे तो इसका परिणाम गम्भीर के रूप में प्रकट होगा। एक ऐसी स्थिति की कल्पना कीजिए, जिसमें विधानाग जो कानून बनाता है न्यायाग उनके अनुसार निर्णय करने से इन्कार कर देता है अथवा कार्याग उन्हें लागू करने का कोई प्रयत्न नहीं करता अथवा जेल के अधिकारी उन ध्वजिण्या की जेल में भर्ती करने से इन्कार कर देने हैं

1 उपर्युक्त प्रश्न, पृष्ठ 171.

2 रोमी, उपर्युक्त प्रश्न, पृष्ठ 47.

जिन्ह न्यायाधीशों ने सजा दी है। यदि ऐसा हो, तो सरकारी कामों में गति-रोध पैदा हो जाएगा और समूहित जीवन ही खतरे में पड़ जाएगा। अतः यह स्पष्ट है कि शासन की सफलता के लिए यह अत्यंत आवश्यक है कि उससे विभिन्न अंग एक साथ मिलकर काम करें और एक दूसरे को पूर्ण सहयोग दें जिससे राज्य के उद्देश्यों की पूर्ति की जा सके।

## 2. शक्ति-पृथक्ता का सिद्धांत

कुछ विद्वानों ने यह विचार प्रकट किया है कि व्यक्तिगत स्वतंत्रता की रक्षा के लिए शक्ति का पृथक्करण अपरिहार्य है। मॉटिल के कथनानुसार, इस सिद्धांत का अभिप्राय यह है कि सरकार के तीनों प्रमुख कार्य भिन्न व्यक्तियों द्वारा सम्पादित होने चाहिए और इन तीनों विभागों के कार्यक्षेत्र इस प्रकार सीमित होने चाहिए कि वे अपने क्षेत्र में स्वतंत्र और सर्वोच्च बने रहें।<sup>1</sup>

इस सिद्धांत के प्रतिपादकों में प्रायः अरस्तू का नाम लिया जाता है। अरस्तू ने सरकार के तीन प्रमुख कार्य बताए— विचार-विमर्श, (deliberation) प्रशासन कार्य और न्याय कार्य। विचार विमर्श के अंतर्गत वह युद्ध और शांति, विधि-निर्माण, मंत्री संधि, मृत्युदण्ड, देशनिकास, सम्पत्ति की जप्ती और प्रशासनिक पदाधिकारियों की नियुक्ति को सम्मिलित करता है। इसी प्रकार प्रशासन कार्य में वह विशेष प्रकार के प्रशासन कार्यों की गणना के अधिकार को भी स्वीकार करता है<sup>2</sup>। यही नहीं, उस समय न्याय कार्य करने के लिए विशेष रूप से नियुक्त न्यायाधीश नहीं होते थे बल्कि सार्वजनिक न्यायालय होते थे। अतः यह स्पष्ट है कि अरस्तू का शासन कार्यों का वर्गीकरण बाद में मॉटिस्कु द्वारा दिए जाने वाले वर्गीकरण से भिन्न है और आधुनिक प्रतियोगियों के अनुकूल भी नहीं है। इस सम्बन्ध में बोर्दा का उल्लेख भी किया जाता है। बोर्दा के अनुसार, शासक को न्याय कार्य स्वयं न कर एक स्वतंत्र न्यायालय को सौंप देने चाहिए। उसके कथनानुसार, यदि इन कार्यों को पृथक् न किया गया तो उसका फल यह होगा कि न्याय और दया, नियमों का दृढ़ता से पालन और उनसे मनमानी छूट का एक अजीब मिश्रण बन जायगा। इस सिद्धांत के प्रतिपादकों में लॉक का नाम भी लिया जाता है। लॉक ने भी सरकार के तीन विभागों का उल्लेख किया है और उनके नाम विधानांग, कार्यवाह और संघीय (federative) बताए हैं। उसके मतानुसार, सरकार के इन अंगों का निर्माण व्यक्तियों के 'प्राकृतिक अधिकारों' की रक्षा के लिए होता है। उसके मतानुसार एक सुव्यवस्थित राज्य में विधा-

<sup>1</sup> उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 223

<sup>2</sup> राजनीति, भाग 4 अध्याय 14.

नाग को वार्षांग से पृथक् रखना चाहिए, क्योंकि जो व्यक्ति कानून बनाते हैं यदि वे ही उन्हें लागू भी करेंगे तो सत्ता के दुरुपयोग करने की सम्भावना बढ़ जाएगी<sup>1</sup>। तथापि लॉक ने सरकार के विभिन्न अंगों के सहयोग और उनमें साम-जश्य स्थापित करने की आवश्यकता पर बल दिया है।

शक्ति-पृथक्ता के सिद्धांत का निरूपण करने वालों में मॉटेस्क्यु का नाम प्रमुख है। उसने अपनी पुस्तक स्प्रिट ऑफ द लॉज में जो सन् 1748 ई० में प्रकाशित हुई इस सिद्धांत को व्यक्तिगत स्वतंत्रता के लिए परमावश्यक बताया है। उसने समय में श्रास में निरक्षरता का बोलबाला था और व्यक्तिगत स्वतंत्रता का नामोनिशान न था। जब वह घूमते फिरते इंग्लैंड पहुँचा तो वहाँ उसे नागरिकों की व्यक्तिगत स्वतंत्रता की देखकर अत्यंत आश्चर्य हुआ। जब उसने विचार किया कि इसका आधार क्या है, तो वह इस परिणाम पर पहुँचा कि इसका वास्तविक आधार शक्ति-पृथक्ता है। संक्षेप में हम कह सकते हैं कि उसके मतानुसार, शक्ति एक स्थान पर केन्द्रित नहीं होनी चाहिए। उसका विचार था कि स्वतंत्रता सरकारी व्यवस्था पर निर्भर नहीं है, बल्कि इस बात पर निर्भर है कि सरकारी कार्य किस भावना से प्रभावित होकर किए जाते हैं। उसके मतानुसार, केवल उदार शासन में ही व्यक्तिगत स्वतंत्रता सुरक्षित रह सकती है, और उसमें भी स्वतंत्रता की रक्षा सभी सम्भव है जबकि शक्ति का दुरुपयोग न हो। इस दुरुपयोग को रोकने का केवल एक उपाय है कि विभिन्न शक्तियाँ एक दूसरे की रोकथाम करें। संविधान का आयोजन इस प्रकार किया जाए कि किसी व्यक्ति को ऐसे कार्य न करने पड़े जिसके लिए वह कानूनन बाध्य नहीं है और किसी को ऐसे कार्य करने से न रोका जाए जिनकी कानून अनुमति देता है। अतः इस सिद्धांत का सार सरकारी कार्यों के त्रिविध विभाजन में निहित नहीं है, बल्कि सम्भाव्य प्रतिद्वन्द्वियों में शक्ति के वितरण में है। और शक्ति की पृथक्ता का धर्म उद्देश्य उदार शासन को प्रोत्साहन देता है<sup>2</sup>। मॉटेस्क्यु के विचारानुसार, 'राजनीतिक स्वतंत्रता केवल उदारशासनों में उपलब्ध होती है' और उनमें भी वह सदैव नहीं मिलती,

उनमें वह उसी दशा में वर्तमान होती है जब सत्ता का दुरुपयोग न हो। अनुभव हमें बताता है कि चाहे जिस व्यक्ति को सत्ता सौंपी जाए, दुरुपयोग की सम्भावना रहेगी यह एक अटल सत्य है कि सद्गुणों के लिए भी सीमा की आवश्यकता होती है। इस दुरुपयोग की रोकथाम के लिए यह आवश्यक है कि एक शक्ति अन्य शक्तियों की रोकथाम करे। जहाँ

1 उपर्युक्त प्रश्न, पृष्ठ 82 और 83

2 पारनर, उपर्युक्त प्रश्न, पृष्ठ 155-56



विधानी शक्ति और कार्यकारी शक्ति एक ही व्यक्ति अथवा व्यक्ति-समूह में निहित होती है, वहाँ स्वतन्त्रता का सोप हो जाता है। क्योंकि इस बात की आशंका रहती है कि वही राजा अथवा सीनेट निरकुश कानून बनाएगी और उसको निरकुशता के साथ लागू करेगी। इसी प्रकार, यदि न्यायिक शक्ति, कार्यकारी शक्ति और विधान-शक्ति से पृथक् नहीं होती, तो भी स्वतन्त्रता का सोप हो जाता है। यदि उसे विधानाग के साथ सम्मिलित कर दिया जाए तो प्रजा का जीवन और स्वतन्त्रता निरकुश शासन के अधीन हो जाता है, क्योंकि ऐसी दशा में निर्णायक ही विधायक भी होते हैं। यदि उसे कार्यग के साथ संयुक्त कर दिया जाए तो न्यायाधीश हिंसा और दमन से काम ले सकते हैं। यदि इन तीनों शक्तियों का एक ही व्यक्ति अथवा व्यक्ति-समूह को सौंप दिया जाए, फिर चाहे वे सम्भ्रात कुल के हो अथवा साधारण-वर्ग के, सभी बातों का अंत हो जाएगा।

उपर्युक्त उद्धरण से यह स्पष्ट हो जाता है कि मोटेस्वु सत्ता के केंद्रीकरण का एकदम विरोधी था। उसका मुद्दा था कि शासन के तीनों कार्यों को भिन्न-भिन्न व्यक्तियों में वितरित कर दिया जाए। काइनर के कथनानुसार, 'वह एक ऐसे उपाय की खोज में था जिससे शासन की सत्ता को सीमित किया जा सके, संविधान बनाया जा सके और ऐसी नहरो (= तरीको) का निर्माण किया जा सके जिनसे सहारे शक्ति का प्रयोग हो, अर्थात् वह कुछ ऐसी माध्यमिक सत्ताओं की स्थापित करना चाहता था जो सम्भावित निरकुशता की रोकथाम कर सके। वह उग्र लोकतन्त्र का पक्षपाती न था'। ध्यान देने की बात यह है कि मोटेस्वु ने कभी भी पूर्ण शक्ति-पृथक्ता की मांग नहीं की; वह केवल शक्ति का वि-केंद्रीकरण चाहता था और यद्यपि उसने ऐसी व्यवस्था बनाने पर जोर दिया जो अनियमित सत्ता की रोकथाम कर सके, तथापि उसका यह निश्चित मत था कि स्वतन्त्रता के लिए स्वाधीन और उदार भावना की आवश्यकता कहीं अधिक होती है। यही नहीं, उसने यह भी स्वीकार किया कि शक्ति-पृथक्ता के सिद्धांत को साकार रूप देने में गत्यवरोध की भी आशंका रहती है। तथापि उसने यह कह-कर अपने मन को समझाया, कि 'क्योंकि यस्तुएं बहुत देर तक स्थिर नहीं रह सकती, अतः सरकार के विभिन्न अंगों की भी मजबूर होकर मिलजुल कर काम करना होगा'।

मोटेस्वु के इस सिद्धांत का जमरीवी संविधान-निर्माणांगों पर और प्रातिवालीन प्राप्त पर विशेष प्रभाव पड़ा। मैनेचुमन्स का संविधान (1780 ई०) स्पष्ट रूप से सरकार के कार्यों के संयोजन की मनाही करता है। मोटे-

स्वयु के इन विचारों का अमेरिका के लोगों पर इतना प्रभाव पड़ा कि यह सिद्धांत अमरीकी राजनीति में 'बैद-वाक्य' के समान माने जाने लगा। फाइनर के कथनानुसार, अमेरिका में संविधान निर्माताओं के सम्मुख व्यक्तिगत सम्पत्ति के संरक्षण का प्रश्न अत्यन्त महत्वपूर्ण था<sup>1</sup>। इसी प्रकार आतिकाल में फ्रांस में भी इस सिद्धांत को मान्यता दी गई और जो संविधान बने वे इसी आधार पर। किंतु, फाइनर के कथनानुसार, यह सिद्धांत सुधारकों, निहित वर्गों, और समरक्षि समूहों का कार्य साधक बन गया<sup>2</sup>। उदाहरण के लिए फ्रांस में यह मार्ग की गई कि ससदीय प्रवृत्तियों के विरुद्ध (ये प्रवृत्तियाँ समाजवादी थीं) रोकथाम की जाए। फाइनर का मत है कि आज भी जब हम 'चेकबुक और संतुलन' (Checks and balances) की माँग करते हैं तो हमें सरकारी हस्तक्षेप की आवश्यकता होती है। यह माँग प्रायः उन आर्थिक रूप से समृद्ध वर्गों द्वारा की जाती है जो लोकतन्त्र की समता और सामूहिकता की प्रवृत्तियों से घबराते हैं। दूसरी ओर जो लोग एक नई सामाजिक व्यवस्था के निर्माण के लिए प्रयत्नशील हैं, उनमें इस सिद्धांत के प्रति कोई उत्साह नहीं दिखाई देता<sup>3</sup>।

शक्ति पृथक्ता के सिद्धांत के पक्ष में युक्तियाँ—शक्ति पृथक्ता के सिद्धांत के पक्ष में अनेक युक्तियाँ दी गई हैं। पहले, यह सत्य है कि यदि शक्ति को नियंत्रित न किया गया तो आगे चल कर वह स्वतन्त्रता के लिए घातक सिद्ध हो सकती है। अतः आम तौर पर शक्ति का केंद्रीकरण नहीं किया जाना चाहिए। जहाँ ऐसा करना आवश्यक हो, वहाँ दुरुपयोग के रोकने की पूरी व्यवस्था होनी चाहिए। दूसरे, यह भी आवश्यक प्रतीत होता है कि न्यायाग और कार्यवाह पृथक् हो। ऐसा न होने पर यह आशंका रहती है कि वहीं मनमाने कानून बनाकर उनको हड़ता में लागू न कर दिया जाए। कोई ऐसा भारतवासी, जिसको यह स्मरण है कि किस प्रकार जलियाँवाला काण्ड के पश्चात् निरक्षर कानूनों और आर्डिनैंसों की सहायता से राष्ट्रीय आंदोलन को कुचलने का प्रयत्न किया गया, इस सत्य की उम्मीद नहीं कर सकता। तीसरे, इस बात की भी अत्यन्त आवश्यकता है कि न्यायिक शक्ति को कार्यकारी शक्ति से पृथक् रखा जाए। अन्यथा वही व्यक्ति अथवा व्यक्ति समूह अभियोक्ता, न्यायाधीश, और जिलाधिकारी बन बैठेगा। इस प्रकार, शक्ति के केंद्रीकरण के दो पहलू हैं—एक तो कार्यकारी अथवा स्वयं न्यायाधीश अथवा मजिस्ट्रेट की तरह काम न कर सकते हैं और दूसरे न्यायाधीश की स्थिति में काम करने वाले व्यक्ति कार्यवाह के प्रशासनिक नियंत्रण

1 यही, पृष्ठ 162

2 यही, पृष्ठ 167.

3 यही, पृष्ठ 168-69.

में हो सकते हैं। दोनों ही अवस्थाओं में, व्यक्तिगत स्वतंत्रता खतरे में पड़ जाती है। इन्हीं बातों को ध्यान में रखते हुए हमारे संविधान में निर्देशक सिद्धांतों का निरूपण करते समय सरकार को यह परामर्श दिया गया है कि यथासम्भव वह शीघ्रता से कार्यांग और न्यायांग को पृथक् कर दे। चौथे, विधानांग और न्यायांग को भी पृथक् होना चाहिए। ऐंसेस की लोकतन्त्रवादी सभा में यह दोनों सत्ताएं मिश्रित थी जिसका एक दुष्परिणाम सुरुआत के मृत्युदंड के रूप में प्रकट हुआ। यदि विधायक स्वयं ही न्यायाधीश भी बन जाता है अथवा यदि न्यायाधीश विधायकों का भी काम करने लगते हैं तो शक्ति के निरंकुश प्रयोग का खतरा बहुत बढ़ जाता है और व्यक्तिगत स्वतंत्रता का लोप हो जाता है। पाँचवें, कार्यांग और न्यायांग के लिए भिन्न स्वभाव और गुण वाले पदाधिकारियों की आवश्यकता होती है। न्यायाधीश को शांत, निष्पक्ष, और जामल्क होना चाहिए। दूसरी ओर, कार्यकारी अधिकारियों को दृढ़ स्वरूप और तुरन्त-मति होना चाहिए। विधायकों में भी योग्यता होनी चाहिए कि वे अपने निर्वाचक-मंडल में स्थात लोकमत का अनुभव कर सकें और उनकी भावनाओं, आकांक्षाओं और शिकायतों को अधिकारियों तक पहुँचा दें। कहने का अभिप्राय यह है कि न्यायाधीश एक अच्छा पुलिस अधिकारी नहीं हो सकता और न एक पुलिस अधिकारी अच्छा न्यायाधीश ही हो सकता है। अतः कार्यक्षमता की दृष्टि से यह आवश्यक है कि सरकार के विभिन्न कार्यों का सम्पादन करने के लिए विभिन्न योग्यतावाले व्यक्तियों को नियुक्त किया जाए।

शक्ति-पृथक्ता के सिद्धांत की आलोचना—उपर्युक्त तर्कों की सत्यता को स्वीकार करने पर भी यह कहा जा सकता है कि व्यक्तिगत स्वतंत्रता की रक्षा के लिए शक्ति पृथक्ता अपरिहार्य नहीं है। सच तो यह है कि इस सिद्धांत को मान्यता देना कई कारणों से न केवल अव्यावहारिक हो है बल्कि वांछित भी नहीं है। पहला, मोटस्कु ने यह स्वयं स्वीकार किया कि इस सिद्धांत को सकारण रूप देने का यह परिणाम हो सकता है कि सरकारी कामों में ग्राह्यबरोध उत्पन्न हो जाए। उसने यह आशा प्रकट की कि क्योंकि वस्तुएं बहुत समय तक स्थिर नहीं रहती अतः कुछ समय के उपरांत सरकार के विभिन्न अंग भी किसी न किसी प्रकार पुनः सहयोग से काम करने लगेंगे। किंतु उसने यह नहीं बताया कि सरकार के विभिन्न अंगों में किस तरह सामंजस्य स्थापित किया जा सकेगा। पादार् के कथनानुसार, मोटस्कु ने इस समस्या की ओर भी ध्यान नहीं दिया कि इस सिद्धांत को कार्यरूप में परिणत करने से जो स्थिति उत्पन्न होगी वह यथा समाज की आवश्यकताओं को पूरा कर सकेगी, अर्थात् यथा तेजी के साथ

सरकारी काम किए जा सकेंगे<sup>1</sup>। सम्भवतः भोटस्वयु के समय में राज्य के कार्य इतने सीमित थे कि उसे इस प्रश्न पर ध्यान देने की कोई आवश्यकता प्रतीत नहीं हुई। वित्तु अब राज्य के कार्य बहुत अधिक बढ़ गए हैं और यह लोक-हित के अनेक कार्यों को अपने हाथों में लेने लगा है। ऐसी स्थिति में राज्य के कार्यों की गति का प्रश्न अत्यंत महत्वपूर्ण हो जाता है और उसको ठालने से काम नहीं चल सकता। दूसरे, यदि अमरीकी संविधान का विवेचन किया जाए तो यह स्पष्ट हो जाता है कि सक्ति-पृथक्ता के सिद्धांत को मान्यता देने के कारण इसमें नेतृत्व की कमी आ गई है जिसके कारण सरकार कभी-कभी भ्रष्ट अवस्था में रह जाती है और कभी उसमें ऐंठन आने लगती है<sup>2</sup>। क्योंकि अमरीकी संविधान में शासन के विभिन्न अंगों में सामंजस्य स्थापित करने की कोई व्यवस्था नहीं थी, अतः जहाँ तक हो सका इस कार्य को राजनीतिक दलों के हस्तों पर किया गया जिसके कारण वहाँ सत्ता के वितरण में एक उत्तेजनीय अंतर आ गया है। यद्यपि अब भी अमरीकी कांग्रेस को अनेक विशेषाधिकार प्राप्त हैं और यदि वह चाहे तो राष्ट्रपति के प्रोग्राम को रद्द कर सकती है अथवा उनमें आमूल परिवर्तन कर सकती है तथापि अब अनेक राजनीतिक समीक्षकों का यह निश्चित मत है कि अमरीकी संविधानी व्यवस्था में प्रमुख चालक शक्ति राष्ट्रपति में निहित है और यदि उसकी इच्छा हो तो तेजी से काम करने की सम्भावना हो जाती है<sup>3</sup>। तीसरे, कुछ विद्वानों का मत है कि सरकारी कार्यों का विविध विभाजन अब अर्थहीन हो गया है। अब केवल विधानांग ही कानून नहीं बनाता, प्रायः वह नियम बनाने का अधिकार कार्योक्तों को सौंप देता है। आज के युग में सभी शासनों के अंतर्गत कार्यांग में नियम बनाता है जिन्हें मान्यता प्राप्त हो जाती है। यही नहीं, ग्यायाधीश भी अपने सम्मुख मामलों का निर्णय करते समय, जाने अथवा अनजाने में, नए कानूनों का निर्माण करते हैं। इससे स्पष्ट हो जाता है कि अस्तिगत स्वतंत्रता की यदि कोई डर है तो सरकारी कर्मचारियों से। पिछले दिनों लार्ड हेवेल्ट (Hewett), ऐलन (Allen), और रैम्से म्योर (Ramsay Muir) ने नीकरसाही के विरुद्ध आवाज उठाते हुए कहा है कि एक 'नई निरकुशता' (New Despotism) का जन्म हो रहा है। इन बातों को देखते हुए स्पष्ट हो जाता है कि सक्तियों का विविध विभाजन असंगत है<sup>4</sup>। गैटिल के

1 वही, पृष्ठ 161.

2 वही, पृष्ठ 165.

3 रॉबर्ट हाउन उपयुक्त ग्रंथ, पृष्ठ 42.

4 फारनर, उपयुक्त ग्रंथ, पृष्ठ 170-71.

कथनानुसार, सरकार का प्रत्येक अंग अब अपने कार्यों के अतिरिक्त अन्य कार्य भी करता है। अनेक बार सरकार का एक ही अंग, विभिन्न समयों पर, विधान-शक्ति, न्यायिक-शक्ति और कार्यकारी-शक्ति का प्रयोग करता है<sup>1</sup>। अतः पूर्ण पृथक्ता असंभव ही नहीं, सैद्धांतिक रूप में अव्यावहारिक है। चौधे, फाइनर के कथनानुसार, राजनीतिक गतिविधियों के सात प्रमुख केंद्र हैं। वह स्वीकार करता है कि यद्यपि ये सातों ही एक दूसरे के लिए अत्यंत आवश्यक हैं, तथापि इनमें आपस में ईर्ष्या और अविश्वास की भावनाएँ उत्पन्न हो जाती हैं। इनकी आपेक्षिक शक्ति राज्य के वातावरण, सरकार के उद्देश्यों और संविधानों ढाँचे पर निर्भर होती है। फाइनर के अनुसार, यह सोचना भ्रमपूर्ण होगा कि सरकार की शक्तियाँ एक विवेकपूर्ण व्यवस्था के अनुसार सामंजस्य स्थापित कर सकी हैं। ऐसी व्यवस्था युद्ध और आकस्मिक घटनाओं पर निर्भर हो सकती है और विवेकपूर्ण दूरदृष्टि पर भी<sup>2</sup>। पाँचवें, जैसा कि लास्की ने कहा है, सरकार के तीनों अंगों के क्षेत्र की इस प्रकार व्याख्या नहीं की जा सकती कि तीनों स्वाधीन भी बने रहें और अपने कार्यों को अपने क्षेत्रों तक ही सीमित करें। लीकौक के मतानुसार, शक्ति-पृथक्ता को पूरी तरह लागू करने के लिए यह आवश्यक है कि हम पृथक् चुनाव कराएँ और तीनों विभागों का स्वतंत्र कार्यकाल निश्चित कर दें। तब भी पृथक्ता पूरी तरह लागू न होगी। सम्भवतः कार्याग द्वारा लागू किए जाने वाले कानून बहुत अधिक निरकुश और अन्यायपूर्ण हो सकते हैं, फिर भी कार्यकारी अधिकारियों और न्यायाधीशों को उन्हें लागू करना होगा। अतः केवल शक्ति-पृथक्ता से व्यक्तिगत स्वतंत्रता की रक्षा न हो सकेगी। अतः यह कहना निर्मूल है कि शक्ति-पृथक्ता के बिना व्यक्तिगत स्वतंत्रता असंभव है। छठे, फाइनर के मतानुसार शक्तियों का विभाजन और शक्ति-पृथक्ता दो भिन्न धारणाएँ हैं जिनका एक दूसरे से अभिन्न संबंध नहीं है। वस्तुतः व्यक्तिगत स्वतंत्रता की रक्षा के लिए शक्तियों का विकेंद्रीकरण उतना आवश्यक नहीं है जितना कि रखावट और सरक्षणों का होना। अब विद्वानों का आम विचार यह है कि यदि किसी देश में धुनियादी अधिकारों की संविधान में स्थान दिया गया है और उन्हें लागू करने की समुचित व्यवस्था है, तथा साथ ही देश में 'विधि-शासन' (Rule of Law) भी चलता है, तो व्यक्तिगत स्वतंत्रता सुरक्षित रह सकती है। दूसरे विपरीत संविधानी व्यवस्था में शक्ति पृथक्ता होने के कारण यदि भेदभाव, अविश्वास और गत्यवरोध उत्पन्न हो जाए, तो सामाजिक बलाघात के उद्देश्य की पूर्ति में अंगे बाधाएँ पड़ सकती हैं। सातवें,

1 उपर्युक्त पृष्ठ, पृष्ठ 228.

2 उपर्युक्त पृष्ठ, पृष्ठ 172.

लास्की के अनुसार, शक्ति-पृथक्ता से हमारा अभिप्राय यह नहीं है कि सभी शक्तियाँ समरूप हैं। सामान्यतः न्याय्य और कार्याय की शक्तियों को विधानाग की इच्छाओं द्वारा सीमित कर दिया जाता है। मॉटिल के मतानुसार, लोक-तंत्रीय प्रणाली में सत्ता नागरिकों के हाथ में केंद्रित होती है और लोकतन्त्र एव सन्तुलन के द्वारा काफी सीमा तक अल्पमह्यकों को भी कुछ संरक्षण मिल जाते हैं। बर्नाडि ब्राउन के अनुसार, अब कार्याय की शक्ति और प्रभाव बढ़ता जा रहा है। इसका कारण यह है कि प्रमुख कार्यकारी पदाधिकारी राष्ट्रीय संकल्प और भावनाओं की सर्वोत्तम अभिव्यक्ति करता है और विधानाग की अपेक्षा अधिक सुगमता से समयानुक्रम कार्य कर सकता है। आठवें, कुछ विद्वानों ने मॉटिलियु की आलोचना इस आधार पर की है कि उसकी राज्य की धारणा यथार्थ है। उसका सिद्धांत और राज्यावली बलविज्ञान से लिए गए हैं। 'क्योंकि उसमें कोई अनुप्राणित करने वाला सिद्धांत नहीं होना अतः वह एक गतिहीन साम्यावस्था (equilibrium) के रूप में प्रकट होता है। शक्तियों का सन्तुलन इतना नया तुला है कि कोई भी योग कार्य करने में असमर्थ रहेगा'। किंगस्ले मॉटिल के अनुसार, शक्ति-पृथक्ता के सिद्धांत से अधिक राज्य के कार्यों में दरावट डालने वाली अन्य कोई राजनीतिक व्यवस्था नहीं है। एक ऐसा राज्य जिसमें किसी को हानि पहुँचाने के अवसर न हों, अधिक जीबट वाला नहीं हो सकता। ऐवस्टीन के अनुसार, इस प्रकार की व्यवस्था ऐसे अमावास्यात्मक राज्य के लिए ठीक हो सकती है जो केवल शांति व्यवस्था स्थापित करने और व्यक्तियों के अधिकारों तथा सम्पत्ति का संरक्षण करने के लिए बना हो, किन्तु इसमें अंतर्गत एक आधुनिक राज्य की आवश्यकताओं की पूर्ति नहीं हो सकती। अतएव, यह सिद्धांत समय के प्रतिकूल हो गया है। नवें, मॉटिलियु ने अंग्रेजी संविधानी प्रणाली को गलत समझा। जिस समय वह इंग्लैंड में पहुँचा संसदीय प्रणाली का उदय हो चुका था। और शक्ति-पृथक्ता का तोष हो गया था। किन्तु मॉटिलियु इन नई प्रवृत्तियों को नहीं समझ पाया। द्वादशों के कथनानुसार, इंग्लैंड में उस समय व्यक्तिगत स्वतंत्रता सुरक्षित होने का कारण यह था कि इंग्लैंड विधि शासन में निदवास करता था और वहाँ नागरिकों के अधिकार परम्परागत सामान्य कानून पर आधारित थे। इससे, कुछ आलोचकों ने मॉटिलियु द्वारा दिए हुए इस सिद्धांत के नाम को भी आलोचना की। फाइनर के अनुसार, शक्ति पृथक्ता के स्थान पर यदि हम 'कार्यों के प्रभेद' की बात करें तो अधिक सगत होगा। अन्य आलोचना न 'शक्ति' शब्द के प्रयोग का विरोध किया है। उनका कहना है कि आधुनिक लोकतंत्रीय व्यवस्था में शक्ति शब्द का उपयोग उचित है। अतएव, हम शक्ति को पृथक्ता न बहुरकार्यों की पृथक्ता की

बात कहना चाहिए ।

यद्यपि मोटेस्कु द्वारा प्रतिपादित शक्ति-पृथक्ता का सिद्धांत आज की आवश्यकताओं की पूर्ति नहीं करता, तथापि इसमें सत्य का कुछ अंश है जिसकी उपेक्षा नहीं होनी चाहिए । उसने हमारा ध्यान इस ओर आकर्षित किया कि सरकार की शक्तियाँ यदि केंद्रित होंगी तो उसका भयकर दुष्परिणाम हो सकता है । यही नहीं, यद्यपि आज हम यह नहीं मानते कि शासन के सभी कार्य पृथक् हों, तथापि 'सुशासन' के लिए यह अत्यंत आवश्यक है कि न्यायान् पूर्णतः स्वतंत्र और निष्पक्ष हो (इस प्रश्न पर आगे चलकर विस्तार से विवेचन किया जाएगा) ।



# 15

## कार्यांग

प्रतिनिधि समानों द्वारा अनुत्तरदायी कार्यवाहकों की अनियमित शक्ति को सीमित करने के प्रयत्न में आधुनिक लोकतन्त्र का जन्म हुआ .. किंतु समकालीन युग में, प्रवृत्ति निश्चिन्न रूप से बदल गई है—शक्ति अब ससदों से हट कर कार्यांगों को वापस मिल रही है ।

—बर्नार्ड वाउन

फाइनर ने राजनीतिक गतिविधि के जिन सात प्रमुख केंद्रों का उल्लेख किया है उनमें से तीन कार्यांग के अंतर्गत आ जाते हैं : राज्य का प्रधान, मंत्रिमंडल, और सरकारी कर्मचारी । गार्नर के कथनानुसार, 'एक व्यापक अर्थ में कार्यांग में वे सभी अधिकारी और एजेंसियाँ आ जाती हैं जिनका राज्य के स्वरूप को लागू करने से संबंध है' ।

### 1. कार्यांग और प्रशासन के भेद

अनेक लेखक कार्यांग और प्रशासन में स्पष्ट भेद करते हैं । इनमें से कुछ के मतानुसार, लोकप्रशासन राजनीति-विज्ञान की एक स्वतंत्र शाखा है जिसका उद्देश्य उन जटिल समस्याओं का अध्ययन करना है जो वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए मानवीय और भौतिक साधनों के संगठन और उनके निर्देशन में संबंधित हैं । विनोबी के अनुसार, कार्यकारी सत्ता से हमारा अभिप्राय उससे है जो सम्पूर्ण सरकार का प्रतिनिधित्व करती है और इस बात का निरोधन करती है कि राज्य के सभी अंग कानूनों का समुचित रूप से पालन कर रहें । लोकप्रशासन से हमारा अभिप्राय उन कानूनों की वास्तव में लागू करने वाले अंग से है जिन्हें विधानांग बनाता है और न्यायांग जिनकी व्याख्या करता है । इस



भेद को बताने के लिए यह कह दिया जाता है कि कार्याग सार रूप में राजनीतिक होता है अर्थात् उसके कार्यों में विवेक और निर्णय की आवश्यकता होती है जब कि प्रशासन में निर्णय नीतियों और आदेशों का पालन करना होता है। तथापि, कार्याग को राजनीतिक कार्यवाहक और प्रशासन को स्थायी सरकारी कर्मचारी का पर्यायवाची समझ बैठना अनुचित और भ्रांतिपूर्ण होगा। अब यह स्वीकार किया जाता है कि उच्च सरकारी कर्मचारी नीति-निर्धारण करने में महत्वपूर्ण भाग लेते हैं। दूसरी ओर, प्रशासन को निर्देश देने और उसका नियन्त्रण करने का उत्तरदायित्व राजनीतिक कार्यकारियों अथवा कार्यपालिका में निहित होता है।

## 2. कार्याग के भेद

**राजनीतिक और स्थायी कार्यकारी**—आज के युग में कार्यकारी और प्रशासनिक कार्य बहुत जटिल हो गए हैं। उनके कुशलतापूर्वक सम्पादन के लिए यह आवश्यक हो गया है कि राजनीतिज्ञों और विशेषज्ञों में पूर्ण सहयोग हो। हमारे कहने का अभिप्राय यह है कि जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि और प्रशिक्षित प्रशासक मिलकर काम करें। इनमें से प्रथम को प्रायः राजनीतिक कार्यकारी कह देते हैं और दूसरे को स्थायी कार्यकारी। राजनीतिक कार्यकारी का कार्यकाल निर्वाचन पर निर्भर होता है अथवा एक सीमित समय के लिए होता है, जब कि सार्वजनिक कर्मचारी आजीवन सेवा करते हैं। इससे हमारा आशय यह है कि वे सरकार की सेवा में उस समय तक रहते हैं जब तक वे अवकाश ग्रहण की आयु तक न पहुँच जाए। अब सरकारी अफसरों के कार्यकाल में अनेक राजनीतिक कार्यकारी आते और जाते रहते हैं। स्थायी कार्यकारियों से यह आशा की जाती है कि वे राजनीतिक दृष्टि से पूर्णतः निष्पक्ष रहेंगे और जो भी सरकार बनेगी उससे पूर्ण सहयोग करेंगे।

**वास्तविक और दिखावटी कार्यकारी**—यह भेद केवल ससदीय शासन प्रणाली और सीमित राजतन्त्र में होता है। इन दोनों प्रणालियों में अतर्गत एक सचिवानी कार्यकारी होता है जिसको वास्तव में कोई अधिकार अथवा सत्ता प्राप्त नहीं होती, यद्यपि कभी कभी समस्त शासन कार्य उसने नाम पर चलाया जाता है। वास्तविक सत्ता दूसरे व्यक्ति अथवा व्यक्ति समूह में निहित होती है। ससदीय प्रणाली में सत्ता मंत्रिमंडल के हाथों में होती है। सीमित राजतन्त्र में वास्तविक सत्ता का उपभाग करने वाला कोई न कोई अन्य व्यक्ति अथवा व्यक्ति समूह होता है। इन प्रणालियों में अतर्गत जो दिखावटी कार्यकारी होता है उसको प्रायः राज्य का प्रधान अथवा प्रमुख माना जाता है और प्रधानमंत्री को सरकार का प्रधान मन्त्री

हैं। उदाहरण के लिए यूनाइटेड किंगडम में सारे शासन कार्य मंत्रिमंडल के नेता, प्रधानमंत्री द्वारा किए जाते हैं यद्यपि प्रशासन रानी एलिजाबेथ के नाम से किया जाता है। इस प्रकार, ब्रिटेन की महारानी एक सविधानी प्रमुख है और वास्तविक सत्ता ब्रिटेन के प्रधानमंत्री और मंत्रिमंडल में निहित है। दिखावटी कार्य-कारियों में भारत का राष्ट्रपति और जापान का सम्राट भी हैं।

**एकल और बहुल कार्यपालिका**—एकल कार्यपालिका शासन वह होता है जिसमें वास्तविक सत्ता एक व्यक्ति के हाथ में होती है और कोई अन्य व्यक्ति उसका भागीदार नहीं होता। उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य (अमेरिका) की संघीय सरकार में वहाँ का राष्ट्रपति एकल कार्यपालिका-शासन का प्रमुख उदाहरण है। इसके विपरीत ब्रिटेन और भारत में संसदीय शासन-प्रणालियाँ हैं जिसमें अनेक कार्यकारी होते हैं, यद्यपि समूचा मंत्रिमंडल एकमत होकर काम करता है। यह मंत्रिमंडल प्रधानमंत्री का नेतृत्व स्वीकार करता है, जो मंत्रिमंडल की रचना और उसके जीवन में एक महत्वपूर्ण स्थान रखता है। सामूहिक उत्तरदायित्व की भावना के कारण मंत्रिमंडल एक सुगठित समूह की तरह काम करता है। जहाँ कार्यकारी व्यक्ति एक व्यक्ति में निहित न होकर एक व्यक्ति-समूह को दी हुई होती है उसे हम बहुल कार्यपालिका-शासन कहते हैं। स्पार्टा में दो राजा हुआ करते थे और एथेंस में कार्यकारी सत्ता अनेक अफसरों के हाथ में होती थी। स्विस फेडरल कौंसिल बहुल कार्यपालिका-शासन का एक उत्तम उदाहरण है। इसी प्रकार सोवियत संघ का प्रेसीडियम भी अनेक कार्यकारी शासन का अनुपम उदाहरण है।

**उत्तरदायी और अनुत्तरदायी कार्यकारी**—जिन देशों में कार्यकारी संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं, उन्हें उत्तरदायी अथवा संसदीय कार्यकारी कहते हैं और जहाँ वे संसद के प्रति उत्तरदायी नहीं होते, उन्हें अनुत्तरदायी अथवा असंसदीय कार्यकारी कहते हैं। संसदीय कार्यकारी को संसद का विश्वास न रहने की दशा में पद से हटाया जा सकता है जबकि असंसदीय कार्यकारी को निश्चित अवधि की समाप्ति के पूर्व नहीं हटाया जा सकता।

**वशानुगत और निर्वाचित कार्यकारी**—वशानुगत कार्यकारी शासन में राज्य का प्रमुख वशानुगत से सत्ता प्राप्त करता है। वशानुगत कार्यकारी प्रायः राजतन्त्र और कुलीनतन्त्र में होता है, यद्यपि इतिहास में अनेक ऐसे उदाहरण हैं जब राजा का नियमित रूप से निर्वाचन हुआ है। जन्म से नियुक्ति लोकतंत्रीय भावना के विरुद्ध है और सविधानी राजतन्त्र को छोड़कर ऐसी व्यवस्था स्वीकार नहीं की जाती। लोकतंत्रीय शासन-व्यवस्था में कार्यकारी का चुनाव प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से जनता द्वारा किया जाता है और निर्वाचन का दण्ड राज्य की

शासन-प्रणाली पर निर्भर रहता है।

### 3. कार्यकारी की नियुक्ति

कार्यकारी की नियुक्ति भिन्न-भिन्न देशों में अलग-अलग ढंग से की जाती है। इसके पाँच प्रमुख ढंग हैं—वशानुगत, प्रत्यक्ष निर्वाचन, परोक्ष निर्वाचन, संसद द्वारा निर्वाचन और नामजदगी।

**वशानुगत कार्यकारी**—इस प्रकार के कार्यकारी एक बार पदालु होने पर जीवन-व्यपन्त शासन करते हैं। इस प्रकार की नियुक्ति का लाभ यह है कि इसमें बार-बार निर्वाचन नहीं करना पड़ता। इसके अतिरिक्त एक वशानुगत कार्यकारी को जो आदर और सम्मान प्राप्त हो सकता है, निर्वाचित कार्यकारी को वह नहीं मिलता। इस व्यवस्था में स्थायित्व होता है और सरकारी नीति आए दिन बदलती नहीं रहती। यही नहीं, इस प्रकार का कार्यकारी इतना अनुभवी हो जाता है कि यदि यह राष्ट्रीयता और समाज-कल्याण की भावना से प्रेरित हो तो अपने मनिमंडल को अच्छे परामर्श दे सकता है। तथापि इस प्रकार की कार्यकारी का समय अब नहीं रहा। रूसो के कथनानुसार, सभी शासनों की गति पतनशील होती है, तथापि यह बात जितनी राजतंत्र पर लागू होती है उसनी किसी अन्य शासन पर नहीं। फिर, राजा यदि योग्य भी हो तो इस बात की क्या गारंटी दी जा सकती है कि उसका उत्तराधिकारी भी योग्य होगा। अयोग्य और निरक्षर शासक देश की जितनी हानि पहुँचाते हैं उसका वर्णन करना कठिन है। इस व्यवस्था में एक परेशानी यह भी है कि उत्तराधिकार के समय अनेक झगड़ खड़े हो उठते हैं। सीकोक के कथनानुसार, एक वशानुगत कार्यकारी की धारणा उतनी ही बेहूदा है जितनी एक वशानुगत गणितज्ञ अथवा राष्ट्र-पति की।

**प्रत्यक्ष निर्वाचन**—आधुनिक युग में प्रत्यक्ष निर्वाचन राष्ट्रपति शासन का एक लक्षण है। इस प्रकार का निर्वाचन कई लैटिन अमेरिकन देशों में होता है। आयरलैंड में भी यही प्रथा है। संयुक्त-राज्य (अमेरिका) में राष्ट्रपति का निर्वाचन अप्रत्यक्ष होता है, लेकिन इस निर्वाचन का ढंग ऐसा है कि वह लगभग प्रत्यक्ष निर्वाचन के समान ही होता है। इस प्रणाली के कुछ लाभ हैं। प्रथम, यह लोक-तन्त्रीय भावनाओं के अनुकूल है। दूसरे, इससे नागरिकों की सार्वजनिक विषयों में रूचि बनी रहती है। तीसरे, इससे राजनीतिज्ञों का प्रसार होता है। चौथे, जनसाधारण का एक ऐसे कार्यकारी में अधिक विश्वास होता है जिसको उसने स्वयं चुना हो।

इस प्रणाली के कई दोष भी बताए गए हैं। उदाहरण के लिए कहा जाता

है कि जनता में प्रायः इतनी योग्यता नहीं होती कि वह विभिन्न उम्मीदवारों की योग्यताओं की परीक्षा कर उचित चुनाव कर सके। मेसन के अनुसार, राष्ट्रपति का चुनाव जनसंघारण द्वारा करना उतना ही हास्यास्पद है जितना कि एक अंधे व्यक्ति द्वारा रंगों की पहचान करना। फिर, ऐसे चुनाव में अनेक प्रकार के तनाव पैदा हो जाते हैं और महत्वाकांक्षी लोगों को ऐसे अवसर मिल जाते हैं जिसमें वह षड्यन्त्र रचकर शासन का तख्ता पलट सकते हैं। यही नहीं, इस प्रकार के चुनाव में दलीय भावना इतनी बढ़ जाती है कि राष्ट्रीय एकता की भावना को गहरी क्षति पहुँचती है और वह दुष्परिणाम उस हालत में और भी अधिक दृष्टिगत होते हैं जब कार्यकारियों का कार्यकाल छोटा हो। कार्यकाल की अवधि छोटी होने पर पदाधिकारी को अपनी स्वतंत्रता बनाए रखना भी कठिन हो जाता है। पद के लोभ में आकर उन्हें दूसरे लोगों से तरह-तरह के समझौते करने पड़ते हैं और पदों का वितरण करना पड़ता है जो कुशलता की दृष्टि से और सार्वजनिक दृष्टि से भी अत्यंत हानिप्रद हैं। यदि निर्वाचित कार्यकारी लोकप्रिय हो तो इस बात का भय बना रहता है कि वह कहीं डिक्टेटर बन जाने का स्वप्न न देखने लगे। यहाँ नहीं, यह व्यवस्था खर्चीली भी है और इसमें सार्वजनिक धन का अपभ्यस्य होता है।

**परोक्ष निर्वाचन**—पुछ राज्यों में प्रमुख कार्यकारी का निर्वाचन एक विशिष्ट निर्वाचक-मंडल द्वारा किया जाता है। इस प्रणाली को परोक्ष निर्वाचन कहते हैं। संयुक्त राज्य (अमेरिका) इसका एक प्रमुख उदाहरण है। अर्जेंटीना और किलेड में भी इसी प्रकार के कार्यकारी हैं। इन व्यवस्था में प्रत्यक्ष निर्वाचन से उत्पन्न तनाव और गड़बड़ियाँ नहीं होती और इसमें चुनाव भी विवेकपूर्ण ढंग से हो जाता है।

इस प्रणाली में कुछ दोष भी हैं। संयुक्त राज्य (अमेरिका) में परोक्ष निर्वाचन की पद्धति ऐसी बन गई है कि उसमें और प्रत्यक्ष निर्वाचन में बहुत अंतर नहीं होता। फिर प्रत्यक्ष निर्वाचन ही क्यों न कराया जाय? इसमें एक अन्य दोष यह है कि सर्वोच्च शक्ति निर्वाचक मंडल में न होकर राजनीतिक दलों के नेताओं के हाथों में आ जाती है और निर्वाचन मंडल के सदस्यों को उनके आदेशानुसार काम करना होता है। फिर, इस प्रणाली में प्रत्यक्ष निर्वाचन से क्या लाभ भी नहीं होता।

**संसद द्वारा निर्वाचन**—यह प्रणाली स्विट्जरलैंड, इटली, आस्ट्रिया आदि राज्यों में प्रचलित है। संसदीय शासन में संसद द्वारा निर्वाचन नहीं होता, किंतु प्रायः बहुसंख्यक दल का नेता प्रधानमंत्री के पद पर नियुक्त कर दिया जाता है। इसे भी निर्वाचन के समान ही सम्मना चाहिए। इस प्रणाली का सबसे

बड़ा लाभ यह है कि जिन लोगों को मतदान का अधिकार है वे अपेक्षाकृत बुद्धि और योग्य होते हैं। साथ ही, इस व्यवस्था के जतर्गत कार्यांग और विधानांग में सामंजस्य स्थापित हो जाता है जिसके कारण सारे कार्य सरलतापूर्वक हो जाते हैं।

किंतु यह व्यवस्था शक्ति-गृह्यता के सिद्धांत के विरुद्ध है और इसमें एक यह बड़ा डर बना रहता है कि कहीं कोई महत्वाकांक्षी व्यक्ति विधायकों की मुनाये में डालकर स्वयं डिप्टेटर न बन बैठे। इसका एक दोष यह भी है कि इस प्रकार निर्वाचित कार्यकारी एक विशिष्ट राजनीतिक दल से संबंधित होता है। अतएव उसे जनता द्वारा वह आदर नहीं मिल पाता जो प्रत्यक्ष निर्वाचन से प्राप्त हो सकता है। यद्यपि दोनों ही दशाओं में चुने हुए पदाधिकारी का संबंध एक दल से हो सकता है तथापि प्रत्यक्ष निर्वाचन में मतदाताओं का स्पष्ट महमत मिल जाने से यह स्पष्ट हो जाता है कि जनता उसे चाहती है।

मनोनीत कार्यकारी—यह व्यवस्था प्रायः उपनिवेशों अथवा अन्य अधिकृत देशों में लागू होती है। जब तक भारत स्वतंत्र नहीं था, हमारे यहाँ गवर्नरों और गवर्नर जनरल की नियुक्ति सदन से होती थी। इस व्यवस्था का गुण यह है कि नियुक्ति समझ-सौचकर की जाती है। अतएव प्रायः योग्य व्यक्ति नियुक्त किए जाते हैं और ऐसे व्यक्ति राजनीति के दलदल से दूर रहते हैं। इसका दोष यह है कि नियुक्ति पक्षपात पूर्ण हो सकती है और अयोग्य व्यक्तियों को भी उच्च पद दिए जा सकते हैं।

वैधानिक और निरंकुश कार्यकारी—यह भेद इस बात पर निर्भर है कि कार्यकारी निश्चित नियमों और सविधान के अनुकूल आचरण करते हैं अथवा वे कानूनों और सविधान की उपेक्षा करते हैं। यह भेद शासन-व्यवस्था के वैधानिक होने अथवा सविधान के प्रतिकूल होने से संबंधित है। अतएव, यहाँ इसका विवेचन करना आवश्यक नहीं है।

#### 4. कार्यांग का कार्यकाल

व्यसंगत कार्यकारी की नियुक्ति हो जाने पर वह जीवन-मर्यन्त सत्ता का उपभोग करता है, अथवा उस समय तक जब तक वह किसी दबाव के कारण या स्वेच्छा से पद न त्याग दे। किंतु निर्वाचित पदाधिकारियों को एक ही सीमित कार्यकाल के लिए नियुक्त किया जाता है। उदाहरण के लिए स्विट्जरलैंड का राष्ट्रपति केवल एक वर्ष के लिए मनोनीत होता है जब कि सोवियत संघ का राष्ट्रपति चार वर्ष के लिए। संयुक्त राज्य (अमेरिका) में राष्ट्रपति का निर्वाचन चार वर्ष के लिए होता है और भारत में पाँच वर्ष के लिए, जब कि

अर्जेंटीना में उसका कार्यकाल ६ वर्षों है। इस प्रकार विभिन्न देशों में राज्य के प्रमुख पदाधिकारी का कार्यकाल एक वर्ष से सात वर्ष तक पाया जाता है। कुछ देश छोटा कार्यकाल पसंद करते हैं जब कि अन्य देश अपेक्षावृत्त लम्बे समय के लिए निर्वाचन करते हैं।

**अल्प कार्यकाल**—राज्य के प्रधान पदाधिकारियों की अल्पकालीन अवधि रखने का सबसे बड़ा लाभ यह है कि उसमें निरंकुश प्रवृत्ति उत्पन्न नहीं हो पाती। इसके विपरीत यदि यह एक लम्बी अवधि के लिए चुना जाए तो उसके मन में यह भावना उत्पन्न हो सकती है कि क्यों न अपनी सत्ता को स्थायी बना लिया जाए ? यही नहीं, थोड़े समय के लिए चुनाव करने का जनता के ऊपर भी अच्छा प्रभाव पड़ता है। वे यह समझ लेते हैं कि राज्य की वास्तविक प्रभु-सत्ता उन्हीं में निहित है। अतएव, वे अधिक जागरूक हो जाते हैं और अपनी भूलों की सुधारने का प्रयत्न करते हैं। अल्प कार्यकाल का दोष यह है कि बार-बार चुनाव करने से मतदाताओं में उदासीनता का भाव उत्पन्न हो जाता है जिसके कारण उनमें उत्तरदायित्व हीनता बढ़ जाती है। यही नहीं, बार-बार चुनाव करने से जनता में हर समय खलबली-सी बनी रहती है जिससे लाभ उठाकर एक महत्वाकांक्षी व्यक्ति डियटेटर बनने का स्वप्न देख सकता है। इसका एक अन्य दोष यह भी है कि सरकार की नीति स्थिर नहीं रह पाती, प्रत्येक नए शासन के आने पर नई नीति निर्धारित होती है जिसका देश की उन्नति पर बुरा प्रभाव पड़ता है। अतएव विचारकों का मत है कि राज्य के उच्चाधिकारियों की कार्य-अवधि बहुत अल्पकालीन नहीं होनी चाहिए।

**लम्बा कार्यकाल**—इसके अनेक लाभ हैं। इसमें पदाधिकारियों को जनता की सेवा करने का स्पष्ट अवसर मिलता है। वे यदि चाहे, तो नई नीति निर्धारित कर सकते हैं और शासन की दिशा को एक नया मोड़ दे सकते हैं। उसे यह आशंका नहीं रहती कि बहुत जल्दी दोबारा मतदाताओं का सामना करना पड़ेगा। तथापि लम्बे कार्यकाल के दोष भी हैं। इसमें यह भय बना रहता है कि पदाधिकारी निरंकुश न बन जाए। कभी कभी इसमें मतदाता उदासीन हो जाते हैं। इन गुण-दोषों पर विचार करते हुए राजनीतिशास्त्रियों की यह आम राय है कि राज्य के उच्च पदाधिकारियों का कार्यकाल न बहुत छोटा होना चाहिए और न बहुत लम्बा। उनके मतानुसार चार या पाँच वर्ष का कार्यकाल यत्पुत्रम रहेगा। इसमें स्थायित्व और प्रौढ़ता दोनों का समावेश हो सकेगा।

**पुनर्निर्वाचित की समस्या**—कार्यकाल के प्रश्न के अतिरिक्त एक प्रश्न यह भी कि राज्य के उच्च पदाधिकारियों को अपने कार्यकाल की अवधि समाप्त होने के पश्चात् पुनर्निर्वाचित का अधिकार हो या न हो। विचारकों की इस सम्म्य

में भिन्न भिन्न राय हैं। पुनर्नियुक्ति के समयक प्रौढ़ता की आवश्यकता और उसके महत्त्व पर जोर देते हैं। इसके विरोधी निरकुश बन जाने की सम्भावना पर। सामान्यतः विद्वानों का विचार है कि यदि कार्यकाल छोटा हो तो पुनर्नियुक्ति अवश्य सम्भव होनी चाहिए, किन्तु यदि कार्यकाल यथेष्ट रूप से लम्बा हो तो पुनर्नियुक्ति अनावश्यक है। व्यवहार रूप में, संयुक्त राज्य (अमेरिका) में जहाँ कि राष्ट्रपति का कार्यकाल चार वर्ष है, केवल एक पुनर्नियुक्ति हो सकती है अर्थात् अब कोई राष्ट्रपति आठ वर्ष से अधिक की अवधि तक पद पर नहीं रह सकता। भारत के राष्ट्रपति के पद पर इस प्रकार के कोई प्रतिबन्ध नहीं, तथापि यह आशा की जाती है कि राष्ट्रपति स्वयं तीसरे कार्यकाल के लिए अपने पद पर न रहना चाहेंगे। इस प्रकार इस सबध में विभिन्न देशों में भिन्न रीतियाँ प्रचलित हैं।

### 5. कार्यांग के कार्य

गैटिल ने इन कार्यों को पाँच श्रेणियों में बाँटा है (1) कूटनीतिक कार्य, (2) प्रशासनिक कार्य, (3) सेना-संबंधी कार्य, (4) व्यवस्था-संबंधी कार्य, और (5) न्याय-संबंधी कार्य। हम इन कार्यों पर संक्षेप में विचार करेंगे।

**कूटनीतिक कार्य**—इसके अंतर्गत राजदूतों की नियुक्ति, विदेशी राजदूतों से भेंट, अंतर्राष्ट्रीय संबंध, अंतर्राष्ट्रीय व्यापारिक संधियाँ, युद्ध, शांति, संधियाँ आदि आते हैं। ये कार्य इस प्रकार के हैं कि केवल कार्यांग ही इन्हें समुचित रूप से कर सकता है। यद्यपि कानूनी दृष्टि से यह कार्य विधानांग के हैं कि वह परराष्ट्र-नीति निर्धारित करे, तथापि व्यवहार में यह कार्य कार्यांग को ही करना होता है और वह विधानांग से केवल सहमति प्राप्त कर लेता है।

**प्रशासनिक कार्य**—इसके अंतर्गत सरकारी विभागों की देखभाल, आंतरिक शांति-व्यवस्था, सरकारी कर्मचारियों की नियुक्ति और उन्हें पदच्युत करना, कानूनों को लागू करना आदि सम्मिलित हैं। वैसे तो ये कार्य सरकारी कर्मचारी ही करते हैं जो वृत्तिक और स्थायी रूप से नियुक्त होते हैं, तथापि यह उत्तरदायित्व राजनीतिक पदाधिकारियों का है कि वे उनकी देखभाल करें और उनके ऊपर समुचित नियंत्रण रखें। एक लोकतंत्रीय शासन में सरकारी कर्मचारियों के गतत कार्यों के लिए राजनीतिक पदाधिकारी उत्तरदायी माने जाते हैं। अतएव, उन्हें यह कार्य बहुत सावधानी से करना पड़ता है।

**सेना संबंधी कार्य**—इसके अंतर्गत सैनिक अफसरों की नियुक्ति और उनका पदत्याग, सैनिक हलचलों के आदेश देना, मार्शल लॉ लागू करना, आदि सम्मिलित हैं। लोकतंत्रीय राज्यों में राज्य का प्रमुख राजनीतिक पदाधिकारी प्रायः

कानूनी दृष्टि से सेनापति होता है, तथापि वह स्वयं सेना का संचालन कभी नहीं करता। वह केवल आदेश देता है।

**व्यवस्था-संबंधी कार्य**—इसके अंतर्गत विधानाग के अधिवेशन बुलाना, उसे स्थगित अथवा भंग करना, रिक्तों के मसविदेपेश करना, कानूनों को जारी करना, अध्यादेशों और राजपत्रों को निकालना आदि आते हैं।

**न्याय-संबंधी कार्य**—इसके अंतर्गत न्यायाधीशों की नियुक्ति, बंदियों की आम रिहाई, और क्षमा-प्रदान आदि आते हैं। कुछ लेखकों का मत है कि इन कार्यों को हमें व्यवस्था-संबंधी कार्यों से पृथक् नहीं करना चाहिए, क्योंकि वस्तुतः ये कार्य उसी के अंग हैं।

इनके अतिरिक्त और भी कुछ कार्य हैं जिन्हें गैटिल ने नहीं गिनाया है। उदाहरण के लिए, राजस्व-सम्बन्धी कार्य। कार्याग को ही प्रायः आय-व्यय का लेखा और कर सगाने के प्रस्ताव विधानाग के सम्मुख प्रस्तुत करने पड़ते हैं और साथ ही यह भी देखना होता है कि सरकारी काम मितव्ययता के साथ हो। लोकतंत्रीय शासन के कार्याग के इन कार्यों पर विधानाग विशेष रूप से नियंत्रण रखते हैं। अतएव, कार्याग को बहुत सावधानी से काम करना होता है।

इनके अतिरिक्त आधुनिक राज्यों में कार्याग के अधिकार आर्थिक क्षेत्र में भी बहुत बढ गए हैं। अनेक राज्यों में राष्ट्रीय आयोजन होने लगे हैं और कार्याग से यह आशा की जाती है कि वह देश की उत्पादन शक्तियों को इस प्रकार प्रयुक्त करें कि देश में अधिकतम उत्पादन हो और लोगों का जीवन स्तर ऊँचा उठे। बीसवीं शताब्दी में ऐसे कार्यों की सीमा दिन पर दिन विस्तृत होती जा रही है।

**कार्याग की शक्तियों में वृद्धि**—पिछले 30-40 सालों में कार्याग की शक्तियों में वृद्धि होती जा रही है और सभी लोकतंत्रीय शासन-प्रणालियों में कार्याग प्रमुख स्थान पाते जा रहे हैं। वाटसन रोडी ने इसका उल्लेख करते हुए कहा है कि एक ओर प्रतिनिधि सभाओं की प्रवृद्धि और कुशलता के ऊपर विश्वास कम होता जा रहा है और दूसरी ओर विधानाग के प्रति विश्वास पड़ता जा रहा है। यही नहीं, लोकतंत्रीय शासन में समस्याएँ इतनी जटिल और संख्या में इतनी अधिक होती जा रही हैं कि विधानाग के लिए उन पर अच्छी तरह सोच विचार करना और उनसे सत्र में विवेकपूर्ण निर्णय दे सचना दुष्कर हो गया है। इसके अतिरिक्त, घरेलू और विदेश-नीति दोनों ही क्षेत्रों में सत्तालंकार करने की आवश्यकता बढ़ती जा रही है<sup>1</sup>। स्पष्टतः विधानागों से शीघ्र गति से काम करने की आशा नहीं की जा सकती। अतएव, नवविकसित देशों में औद्योगीकरण और आधुनिकीकरण की आवश्यकता के कारण भी कार्यागों की शक्तियों में निरंतर



वृद्धि हो रही है। बर्नडिं ब्राउन के मतानुसार, वस्तुतः प्रधान कार्यकारी प्रतिनिधि-सभा की अपेक्षा राष्ट्रीय सङ्कल्प का अधिक उत्तम प्रतीक होना है। निर्वाचन की प्रणाली में भी अब कुछ ऐसे परिवर्तन हो गए हैं कि मतदाता वोट देते समय उम्मीदवारों की योग्यताओं पर उतना ध्यान नहीं देते, जितना कि वे इस बात पर ध्यान देते हैं कि वे किस राजनीतिक दल अथवा नेता को सत्ता की बागडोर सौंप रहे हैं<sup>1</sup>। इसके साथ, लोग यह भी समझने लगे हैं कि लोकतन्त्रीय शासन की सफलता इस बात पर निर्भर है कि हमारे नेता गतिशील और दृढ-सङ्कल्प हों। ब्राउन के मतानुसार, आज यदि लोकतन्त्र का पतन हो तो उसका सम्भावित कारण कार्याग की निर्बलता और द्विलमिलपन होगा। वस्तुतः बिना अच्छे कार्यकारी नेताओं के कोई भी राजनीतिक व्यवस्था सम्मान और समर्थन नहीं प्राप्त कर सकती<sup>2</sup>।

**विधानाग का कार्याग पर नियंत्रण**—उपर्युक्त कामों को करते समय कार्याग पूर्णतः स्वतन्त्र नहीं होता। लोकतन्त्रीय प्रणाली में उस पर कुछ न कुछ प्रतिबंध और नियंत्रण लगे होते हैं। इसे अपना बजट और अपनी नीतियाँ विधानाग के सम्मुख पेश करनी पड़ती हैं और बिना विधानाग की अनुमति के वे लागू नहीं की जा सकतीं। कार्याग जिन सधियों पर हस्ताक्षर करता है अथवा जो व्यापारिक समझौते करता है, वे किसी न किसी रूप में विधानाग के सम्मुख उपस्थित होते हैं। कार्याग द्वारा प्रस्तावित बिल जब तक विधानाग द्वारा पारित न हो जाएँ, कानून नहीं बनते। इस प्रकार राष्ट्रपति-शासन में भी कार्याग को कुछ सीमा तक विधानाग का नियंत्रण स्वीकार करना पड़ता है। इसका कारण स्पष्ट है। विधानाग मतदाताओं द्वारा प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से चुना जाता है। उसमें जनता के प्रतिनिधि होते हैं जो उनकी भावनाओं को प्रतिबिम्बित करते हैं। लोकतन्त्रीय सिद्धांत के अनुसार, प्रतिनिधि-सभाएँ कार्याग की अपेक्षा लोकमत के अधिक समीप होती हैं। यही नहीं, लोकतन्त्र का यह बुनियादी सिद्धांत है कि प्रमुखता अतत, जनता में निहित है। अतएव यह कहा जाता है कि जनता की प्रतिनिधि-सभा अर्थात् विधानाग का कार्याग के ऊपर नियंत्रण होना चाहिए। तथापि यह मानना पड़ेगा कि कानूनी दृष्टि से विधानाग भले ही सर्वोपरि हो, वस्तुतः उपक्रम (initiative) कार्याग के हाथों में ही रहता है। अतएव, विधानाग अधिक से अधिक कार्याग के द्वारा सुझाए हुए प्रस्तावों को ठुकरा सकता है अथवा उनमें मसौदा कर सकता है। ऐसा बहुत कम होता है कि उनके स्थान पर वह अपने नए सुझाव दे। यही नहीं, अब यह सर्वविदित है कि आधुनिक

<sup>1</sup> उपर्युक्त ग्रंथ, पृष्ठ 44-45.

<sup>2</sup> यही, पृष्ठ 51.

विधानांग केवल कानूनों को स्पष्टता प्रारित करते हैं, विस्तार से उनको व्याख्या नहीं करते। यही नहीं, प्रायः इन कानूनों के अंतर्गत कार्यांगों को यह अधिकार दे दिया जाता है कि वे इन कानूनों की धाराओं के अनुकूल अधिनियम बनाएँ और आदेश जारी करें। यह सही है कि इस प्रकार के अधिनियमों और आदेशों को विधानांग के सम्मुख प्रस्तुत करना पड़ता है और इस प्रकार किसी न किसी रूप में विधानांग का उन पर नियंत्रण रहता है तथापि इस प्रकार के अधिनियमों और आदेशों की संख्या इतनी अधिक बढ़ गई है और वे इतने जटिल प्रश्नों से संबंधित होते हैं कि विधानांग के साधारण सदस्यों के लिए यह कठिन है कि वे इतना समुचित अध्ययन करें और इनके दोषों को विधानांग के सम्मुख रखें। अतः कहीं कहीं कार्यांग इस शक्ति का अनुचित लाभ उठाते हैं। फिर भी, यह स्वीकार करना पड़ेगा कि कार्यांग को ऐसी शक्ति देने के अतिरिक्त कोई चारा भी नहीं है। आवश्यकता केवल इस बात की है कि विधानांग में ऐसे कुशल और योग्य व्यक्ति हों जो कार्यांग की शक्तियों के प्रयोग के सक्षम में सतर्क रहे और जहाँ भी यह देखें कि कार्यांग अपनी शक्तियों का दुरुपयोग कर रहा है, तुरंत इन बातों की ओर विधानांग का ध्यान आकषिप्त करें जिससे आवश्यक कार्यवाही की जा सके। क्योंकि कार्यांग की शक्ति की वृद्धि को रोकना नहीं जा सकता, अतः लोकतन्त्र की रक्षा के लिए यह आवश्यक है कि विधानांग आलोचना और नियंत्रण का कार्य समुचित रूप से करता रहे। यदि विधानांग इस कार्य को नहीं कर पाता तो राज्य में कोई दूसरी ऐसी शक्ति नहीं है जो इस उत्तरदायित्व का पालन करे<sup>1</sup>। बर्निट साउन के अनुसार, लोकतन्त्र का सार ही यह है कि सामाजिक समुदाय निरंतर सरकारी कामों की जाँच-पड़ताल करते रहें और उनकी उत्तरदायित्वपूर्ण आलोचना करते रहें<sup>2</sup>। इसके अभाव में लोकतन्त्र की रक्षा करना दुष्कर हो जाएगा।

## 6 सरकारी कर्मचारी मंडल

आधुनिक सरकारें जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों और कार्यकुशल विशेषज्ञों के सहयोग पर निर्भर हैं। निर्वाचित राजनेता लोकमत तथा जनता की आकांक्षाओं और भावनाओं का प्रतिनिधित्व करते हैं और उनके अनुकूल सार्वजनिक नीतियाँ निर्धारित करते हैं। इन नीतियों को साकार रूप देने का कार्य सार्वजनिक कर्मचारियों का है। उसे कार्य रूप देने में कभी-कभी कुछ परिवर्तन अथवा मनोद्वन्द्व की आवश्यकता पड़ जाती है। इन परिवर्तनों को वृद्ध

<sup>1</sup> साउन, वही, पृष्ठ 52

<sup>2</sup> वही, पृष्ठ 85

सोच विचार के बाद किया जाता है। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि सरकारी कर्मचारी केवल राजनीतिक कार्यकारियों के आदेशों का ही पालन नहीं करते, वे स्वयं भी नीति के निर्धारण में महत्वपूर्ण योग देते हैं।

आज से लगभग 100 वर्ष पूर्व सार्वजनिक कर्मचारियों की नियुक्ति के समय योग्यता पर विशेष ध्यान नहीं दिया जाता था। अमेरिका में यह बात यहाँ तक बढ़ गई थी कि नया राष्ट्रपति पुराने उच्च कर्मचारियों को निकाल कर नई भर्ती करने लगा जिसका प्रभाव शासन पर बहुत बुरा पड़ा। मैकोले ने सबसे पहले यह सुझाव दिया कि सार्वजनिक कर्मचारियों की नियुक्ति खुली प्रतियोगिता और सार्वजनिक परीक्षाओं के आधार पर होनी चाहिए। सर्वप्रथम, यह प्रथा भारत के लिए नियुक्त किए जाने वाले उच्च पदाधिकारियों के संबंध में अपनाई गई और वह इतनी सफल हुई कि धीरे-धीरे सारे सप्ताह में फैल गई। अब नियुक्तियाँ स्थायी कर दी गई हैं और कर्मचारियों की बराबर वेतन वृद्धि होती रहती है और उन्हें पेंशन आदि अनेक अधिकार प्राप्त हैं। यही नहीं, इनकी परीक्षा लेने और नियुक्ति के लिए एक अराजनीतिक सार्वजनिक सेवा-आयोग बना दिया जाता है। इसका अभिप्राय यह है कि सार्वजनिक कर्मचारी राजनीति के पच्चे से अलग रहें और जो भी राजनीतिक पदाधिकारी हों उन्हें बिना भेदभाव के पूर्ण सहयोग दे सकें और उनकी नीतियों पर अमल कर सकें। इसका फल यह हुआ है कि सरकारी कर्मचारियों की प्रतिष्ठा बहुत बढ़ गई है और राजनीतिक पदाधिकारी भी इनके परामर्श पर पूरा ध्यान देने लगे हैं। इस प्रकार, इन दस प्रबंधों के सहयोग से राजनीतिक कार्यकारी शासन-प्रबंध करते हैं।

आधुनिक सरकारी कर्मचारियों की विशेषताएँ—सरकारी कर्मचारी राजनीति में सटसट बृत्ति अपनाते हैं जिससे वे सत्ताशुद्ध राजनीतिक पदाधिकारियों को पूरा सहयोग दे सकें। जहाँ तक सम्भव हो वे अपने व्यक्तिगत विचारों से अपने कार्यों को प्रभावित नहीं होने देते। आधुनिक सरकारी कर्मचारियों की यह सत्ता बड़ी विशेषता है। दूसरे, क्योंकि उनकी नियुक्ति स्थायी होती है, अतः वे शीघ्र ही अनुभवी और प्रशिक्षित हो जाते हैं। तीसरे, साधारणतः सरकारी कर्मचारियों को अपनी सेवाओं के लिए कोई मान-अपमान नहीं मिलता; वे घेनाम रहते हैं। केवल उच्चतर सरकारी कर्मचारियों के नामों का उल्लेख होता है। ये कर्मचारी उस वर्ग में आ जाते हैं जो नीति निर्धारण में सत्रिय सहयोग देने लगते हैं। अतः सोवतन्त्रीय दृष्टि से यह अच्छा ही है कि जन-समुदाय को यह ज्ञात रहे कि उनके परामर्श पर राजनीतिक नेता काम करते हैं। इसका एक परिणाम यह हुआ है कि किसी कर्मचारी-विशेष की विधानाग में आलो-

चना नहीं की जा सकती। लॉर्वेन के कथनानुसार, दगलैंड के राजा की तरह ये भी उत्तरदायित्वहीन हैं अर्थात् उनकी बच्चाई बुराई का श्रेय राजनीतिक पदाधिकारियों को मिलता है। चौथे, राजनीतिक कर्मचारियों की अपनी धेनियाँ हैं ऊँचे-नीचे पद हैं जिनमें वे विभाजित रहते हैं, और आदेश देने तथा आज्ञा मानने के निश्चित नियम हैं जिनके अनुसार वे कार्य करते हैं। प्रत्येक श्रेणी के कर्मचारियों के अधिकार और कर्तव्य निश्चित हैं। इस व्यवस्था के कारण कार्य-संचालन में सुगमता हो जाती है। पाँचवें, आधुनिक सरकारी कर्मचारी लोकमत का सहर्ष अनुकरण करते हैं। वे यह भी स्वीकार करते हैं कि लोकतन्त्रीय व्यवस्था में जनता और लोकमत सर्वोपरि हैं और उसी के हित में समस्त सरकारी कार्य होने चाहिए। उनके मन में यह भावना भी रहती है कि वे जनता के सेवा कार्य में लगे हुए हैं और इस प्रकार अपने कर्तव्य का पालन करते हुए समाज-कल्याण में अपना योग दे रहे हैं।

सरकारी कर्मचारियों के कार्य—राज्य के उद्देश्यों में लोकहित की भावना की प्रधानता मिल जान से इसका प्रभाव सरकार के कामों पर भी पड़ा है। अब आधुनिक राज्यों में सरकारी कर्मचारियों के कार्य भी बदलते जा रहे हैं। उनके कार्य विविध प्रकार के होते हैं। उनमें आशा की जाती है कि वे राजनीतिक कार्यकारिणों द्वारा बनाई हुई नीति का पालन करें। कानूनी दृष्टि से नीतियों को गारंटी रूप देने का उत्तरदायित्व राजनीतिक कार्यकारिणों का है तथापि वास्तविक कार्य सरकारी कर्मचारी ही करते हैं। प्रशासन के अतिरिक्त उनके निम्नलिखित अन्य कार्य हैं—पहला, उनका प्रमुख कार्य राजनीतिक कार्यकारी को परामर्श देना है। जैसे जैसे सरकारी कर्मचारी उच्च पदों पर बढ़ते जाते हैं उनकी जानकारी और अनुभव भी बढ़ते जाते हैं। उनकी तुलना में राजनीतिक कार्यकारी अपेक्षाकृत अनुभवहीन होते हैं। सरकारी कर्मचारियों का एक महत्वपूर्ण यह कार्य है कि वे राजनीतिक पदाधिकारियों के सम्मुख वे तथ्य, आँकड़े, गूँचाएँ आदि प्रस्तुत करें जिनके आधार पर राजनीतिक कार्यकारी अपनी नीति और रचनात्मक कार्यक्रम बना सकते हैं। लार्ड ह्यूअर्ट, सी०के० एलन और रैमो म्योर न सरकारी कर्मचारियों के इस बढ़ते हुए प्रभाव के प्रति आशंका प्रकट की है। रैमो म्योर के अनुसार, अपने अनुभव और ज्ञान के आधार पर सरकारी कर्मचारियों का प्रभाव इतना अधिक बढ़ जाता है कि मंत्रियों को उन की बात मानने के सिवाय और कोई चारा नहीं होता<sup>1</sup>। विन्तु सास्कीने रैमो म्योर के इस विचार की आलोचना की है। उसके अनुसार, मंत्री कर्मचारियों की बात उसी मानते हैं जब उनकी अपनी नीति और दृष्टिकोण स्पष्ट नहीं होते

<sup>1</sup> *How Britain is Governed*, लंदन 1930,

और वे यह नहीं जानते कि क्या करें। अहाँ राजनीतिक पदाधिकारी, दृढ़ सकल्प और अनुभवी हैं वहाँ कर्मचारियों की कुछ भी नहीं चल पाती। लास्की के अनुसार, आधुनिक राज्य में यह आवश्यक है कि सरकारी कर्मचारी राजनीतिक पदाधिकारियों को यह बताएँ कि जिन नीतियों को वे कार्यरूप देना चाहते हैं उनके मार्ग में क्या कठिनाइयाँ हैं और उनका परिणाम क्या होगा? लेकिन इस बात का निर्णय करना कि क्या नीतियाँ अपनाई जाएँ, सदैव राजनीतिक पदाधिकारियों के हाथों में होता है। तीसरे, कानूनों के अतर्गत अधिनियम बनाने का कार्य भी दिनों दिन महत्त्व का होता जा रहा है। साधारणतः अब कानूनों की रूपरेखा विधानाग बनाता है और वह कानूनों के अतर्गत नियम और उपनियम बनाने का कार्य कार्याग को सौंप देता है। वस्तुतः यह काम सरकारी कर्मचारी ही करते हैं। राजनीति पदाधिकारी केवल थोड़ी बहुत देखभाल कर लेते हैं। चौथे, सरकारी कर्मचारियों का यही कर्तव्य माना जाता है कि वह अपना कार्य कुशलतापूर्वक करें और समय तथा धन का अपव्यय न होने दें। इस उत्तरदायित्व को निभाने के लिए यह आवश्यक है कि वह बराबर शोध-कार्य में लगे रहें और अपने संगठन तथा कार्य प्रणाली में ऐसे परिवर्तन करते रहें जिससे कार्य शीघ्रतापूर्वक और कम से कम खर्च में हो।

भारत जैसे एक विशाल किंतु अपेक्षाकृत निर्धन राज्य में, जो शीघ्र गति से पहुँचनी विरासत बनना चाहता है, सरकारी कर्मचारियों का स्थान और भी महत्त्वपूर्ण हो जाता है। एक ऐसा राज्य, जो लोकहित में सामाजिक, आर्थिक, और सांस्कृतिक मामलों में कार्य करने को उद्यत है, तभी सफल हो सकता है जब कर्मचारी लगन और उत्साह के साथ सेवा करें। एक समाजवादी लोकतंत्रीय राज्य में सरकारी कर्मचारियों के पूर्ण सहयोग से ही सुधार और प्रगति हो सकती है। भारत को, जो औद्योगीकरण और आधुनीकीकरण की ओर उन्मुख है, न केवल गतिशील नेताओं की आवश्यकता है, अपितु कर्तव्यपरायण सरकारी कर्मचारियों की भी बहुत जरूरत है। ऐसा होने पर ही जनता का विश्वास और पूरा सहयोग प्राप्त किया जा सकता है।

नियुक्ति का ढंग—जैसा हम ऊपर देख चुके हैं, आजकल लगभग सभी आधुनिक देशों में नियुक्तियाँ सार्वजनिक परीक्षा और भुलाकात के आधार पर होती हैं। भारत में एक मधीय सार्वजनिक सेवा-आयोग है जो भारत-सरकार द्वारा नियुक्त होता है। इस आयोग के सदस्यों का कार्यकाल निश्चित होता है और उसी अधिनारियों को आवश्यक सरक्षण प्राप्त है। इसने कार्य निम्नलिखित होते हैं—पहला, सरकारी कर्मचारियों की नियुक्ति-सबधी कार्य; दूसरा, कर्मचारियों के ऊपर अनुशासन-सबधी कार्य; तीसरा, कर्मचारियों को अपने विरुद्ध किए जाने

वाले मुकदमों में खर्च देने संबंधी कार्य, चौथे, सरकारी कर्मचारियों के कार्यों से हानि उठाने वाले नागरिकों के दावे संबंधी कार्य, पाँचवें, सरकारी कर्मचारियों की तस्करी और बदले संबंधी कार्य, और छठे, नौकरी के समय चोट लगने अथवा अलग हो जाने से संबंधित कार्य। भारतीय संविधान के अनुसार, राष्ट्रपति और राज्यपालों को यह अधिकार है कि सरकारी कर्मचारियों से संबंधित किन्हीं मामलों में वे सार्वजनिक सेवा-आयोग से परामर्श कर सकते हैं।

## 7 नई समस्याएँ और दिशाएँ

बर्नार्ड ब्राउन के अनुसार, जहाँ एक ओर सत्ता विधानाग से हट कर कार्याग को मिलती जा रही है, वहाँ दूसरी ओर कार्यागों के अतंगत सत्ता राजनीतिक पदाधिकारियों से हट कर सरकारी कर्मचारियों को मिलती जा रही है। उसके अनुसार, जिस प्रकार विधायक कार्याग विभाग के सम्मुख अपने को प्रभावहीन पाते हैं, वही हाल राजनीतिक पदाधिकारियों का सरकारी कर्मचारियों के सम्मुख होता है। आज सरकार को जिन समस्याओं को सुलझाना होता है वे इतनी पचीसा हैं कि अनुभवहीन व्यक्तियों के लिए उनका समझना कठिन होता जा रहा है। नीति-निर्धारण में शक्ति हमारा उन लोगों के हाथों में चली जाती है जो यह जानते हैं कि कोई प्रणाली किस तरह चलती है। राज्य में यह ज्ञान सिवाय सरकारी कर्मचारियों के और लोगों को बहुत कम होता है। यही सरकारी कर्मचारियों के प्रभाव और शक्ति के बढ़ने का रहस्य है<sup>1</sup>। किंतु इस वृद्धि से आशंकित होने की आवश्यकता नहीं है क्योंकि अब सरकारी कर्मचारियों पर अनेक आंतरिक और बाह्य नियंत्रण हैं। बाह्य नियंत्रणों में हम राजनीतिक कार्यकारी, विधानाग और न्यायाग को सम्मिलित कर सकते हैं। आंतरिक नियंत्रणों में वे नियम आ जाते हैं जिनके अनुसार सरकारी कर्मचारियों को कार्य करना होता है। तथापि नीकरदाहों की रोकने का सबसे उत्तम उपाय यह है कि मकान के ऐसे उपाय खोज निकाले जाएँ जिससे वे जनता के सीधे सम्पर्क में आ जाएँ। इस संबंध में एक सुभाव यह दिया गया है कि हम परामर्शदात्री परिषदें और समेटियाँ बनाएँ जिससे लोकमत उन्हें प्रभावित कर सके। बर्नार्ड ब्राउन के अनुसार, इससे भी अधिक महत्वपूर्ण उपाय यह है कि नौकरशाही का ही समाजीकरण कर दिया जाए। यह सभी सम्भव है जब हम अपनी भर्ती की नीति इस प्रकार की बना दें कि सच्चे सरकारी कर्मचारियों में समाज के विभिन्न वर्गों से व्यक्ति भर्ती किए जा सकें<sup>2</sup>। इसका एक उपाय यह भी है कि यथासम्भव शैक्षिक सभ्यता, विश्वविद्यालयों और व्याव-

1 वही, पृष्ठ 49-50.

2 वही, पृष्ठ 53.

सायिक क्षेत्रों से अल्पकालीन आधार पर प्रत्यक्ष भर्ती की जाए जिससे सरकारी कर्मचारियों के बीच में 'जाति' की भावना सुदृढ़ न हो सके। ब्रिटेन की मजदूर-दली सरकार ने इनमें से प्रथम उपाय अपनाया है। सम्भवतः हम भी इस दिशा में अग्रसर हो सकते हैं। इसके लिये शिक्षा के व्यापक प्रसार की अत्यन्त आवश्यकता होगी। साथ ही उच्च नौकरियों में प्रत्यक्ष चयन से न भरकर अधिक से अधिक पदोन्नति (promotion) की नीति अपनानी होगी।



किसी प्रतिनिधि-सभा का यह कर्तव्य नहीं है कि वह प्रशासन के संचालन में बहुतन से निर्णय करे, अपितु ऐसा प्रवृत्त करना है कि निर्णय करने वाले व्यक्ति योग्य हों।

—जॉन स्टुअर्ट मिल

एक लोकतंत्रीय राज्य में कानूनी दृष्टि से विधानाग सर्वोपरि होता है। यद्यपि अब व्यवहार रूप में कार्याग और प्रशासन अधिक महत्वपूर्ण और प्रभावशाली होने जा रहे हैं, तथापि संसदीय सरकार के अंतर्गत विधानाग अब भी यह निर्णय करता है कि कौन शासन करेगा, साथ ही, वहाँ सरकार की नीतियों और कार्यों पर विचार-विमर्श किया जाता है, उनकी आलोचना की जाती है और उनमें संशोधन अथवा परिवर्तन कराए जा सकते हैं। वस्तुतः समस्त लोकतंत्रीय शासनों में ये कार्य विधानाग ही करता है, क्योंकि इन कार्यों की कोई दूसरा विभाग नहीं कर सकता।

## १. विधानाग के कार्य

विधानाग के कार्य विभिन्न देशों में विभिन्न होने हैं और वे शासन-प्रणाली एवं संविधान की धाराओं पर निर्भर हैं। जब भारत स्वतंत्र नहीं था, भारतीय विधान-सभाएँ केवल जनता के दुखों को बता सकती थीं और विभिन्न मामलों पर विचार-विमर्श कर सकती थीं। किन्तु स्वतंत्र भारत में अन्य संसदीय सरकारों की तरह विधानाग न केवल सर्वोपरि कानून बनाने वाली संस्था है, अपितु वह मंत्रिमंडल के ऊपर भी सीधा नियंत्रण करता है। दूसरी ओर, संविधान सभा में सर्वोच्च सोवियत संसद केवल वर्ष में एक या दो बार और वह भी बहुत छोटे समय के लिए बैठती है। उसका प्रमुख कार्य मंत्रियों और प्रेसीडियम



से रिपोर्ट सुनना और उनके कार्य का अनुमोदन करना है। स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष लोकतंत्रीय संस्थाओं के कारण विधानाग अपेक्षाकृत कम महत्वपूर्ण है। है। अस्तु, विधानाग के कार्य सर्वत्र एक जैसे नहीं होते। तथापि कुछ ऐसे महत्वपूर्ण कार्य हैं जिन्हें प्रत्येक लोकतंत्रीय राज्य में विधानाग को करना होता है।

विधानाग का प्रथम प्रमुख कार्य कानून बनाना है। इसके लिए प्रत्येक राज्य में एक निश्चित विधान के अनुसार विधानाग को वित्त पारित करने पड़ते हैं। इस संबंध में अब पहले राजनीतिक कार्यकारियों की ओर से होती है, तथापि विधानाग का योग अत्यंत महत्वपूर्ण है। अभी भी विधानाग यह निर्णय करता है कि कानूनों की रूपरेखा क्या हो और किस दृष्टि से उन्हें बनाया जाए। दूसरे, विधानाग एक विचार-विमर्श करने वाली संस्था है जहाँ घरेलू, विदेशी, और राजस्व-संबंधी नीतियों और कार्यों पर विचार होता है। तीसरे, लोकतंत्रीय राज्य में वजह बनाने और पास करने, कर लगाने और खर्च की स्वीकृति देने का कार्य विधानाग के पास है। इसके अतिरिक्त, जिन देशों में राष्ट्रीय योजनाएँ बनाने की नीति अपना ली है वहाँ विधानाग का ही यह कार्य होता है कि वह राष्ट्रीय योजना की रूपरेखा की स्वीकृति दे। चौथे, लोकतंत्रीय राज्यों में विधानाग का एक महत्वपूर्ण कार्य यह है कि वह कार्याग की देखभाल करे। ऐसी देख-रेख और नियंत्रण के अभाव में कार्याग के अनुत्तरदायी हो जाने की आशंका रहती है। पाँचवें, अनेक देशों में संसद के उच्च भवन को कुछ न्यायिक अधिकार भी दे दिए जाते हैं। उदाहरण के लिए, ब्रिटेन की लॉर्ड-सभा देश का सर्वोच्च न्यायालय भी है। भारत और समुक्त राज्य (अमेरिका) में संसद को राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति पर महाभियोग (Impeachment) लगाने के अधिकार मिले हुए हैं। सोवियत संघ में सर्वोच्च सोवियत को क्षमा-प्रदान का अधिकार है। छठे, विधानाग को प्रायः संविधान के संशोधन-संबंधी कुछ अधिकार प्राप्त होते हैं। यूनाइटेड किंगडम में, जहाँ साधारण कानून और संविधान में कोई भेद नहीं है, विधानाग जब चाहे संविधान में संशोधन कर सकता है। इसी प्रकार, अधिकतर संविधानों में विधानागों को संविधान के संशोधन के अधिकार हैं। सातवें, प्रायः विधानागों को एक निर्वाचक-भंडल का भी कार्य करना पड़ता है। किसी-किसी देश में इसका सम्बन्ध राजनीतिक पदाधिकारियों के चुनाव से होता है जब कि अन्य देशों में यह अधिकार सरकारी कर्मचारियों की नियुक्ति से सम्बंधित है। उदाहरण के लिए, समुक्त राज्य (अमेरिका) में सीनेट को यह अधिकार प्राप्त है कि यह राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत उच्च सरकारी कर्मचारियों की नियुक्ति पर अपनी सहमति प्रदान करे। इसका अभिप्राय यह है कि बिना उसकी अनुमति के कोई व्यक्ति विशिष्ट पदाधिकारी नहीं बन सकता।

भाठवें, कुछ देशों में विधानाग को विधिष्ट दशाओं में प्रस्ताव पारित कर न्यायाधीशों को अपदस्थ करने का सुझाव देने का अधिकार है। ऐसा सुझाव विधानाग तभी दे सकता है जब न्यायाधीश विवेकहीन अथवा अयोग्य सिद्ध हो चुका हो, अथवा किसी शारीरिक कष्ट के कारण वह अपना कार्य करने में असमर्थ हो। नवें, विलोचो के अनुसार, विधानाग का एक महत्वपूर्ण कार्य 'डायरेक्टर्स के बोर्ड' की तरह काम करना है अर्थात् वह इस प्रश्न पर विचार कर सकता है कि सरकार का प्रशासनिक संगठन किस प्रकार हो और किसको क्या कार्य सौंपा जाए। इससे, विधानाग का एक महत्वपूर्ण कार्य यह है कि वह लोकमत का प्रकाशन करे अर्थात् उसको प्रतिनिधियों एवं कार्याग के सामने जनता के कष्टों को रखना चाहिए। अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि विधानाग का कार्य केवल कानून बनाना नहीं है, उसे अन्य प्रकारसे भी समाज-सेवा में योग देना है।

## 2. विधानाग की रचना

कानूनी दृष्टि से विधानाग सर्वोपरि है। विधानाग ही सरकार का एक ऐसा अंग है जिसमें सभी प्रदेशों और व्यक्ति समूहों का समुचित प्रतिनिधित्व हो सकता है। अतएव, जनता के प्रतिनिधियों को समाज के सभी वर्गों के हितों पर समुचित ध्यान देना चाहिए। यथासम्भव वयस्क मताधिकार के सिद्धांत पर नागरिकता के अधिकार दिए जाने चाहिए।

संसार : एक सदनी अथवा द्वि-सदनी—संसद् एक सदन वाली अथवा दो सदनों की हो सकती है। यूरोप में एक समय था जब कि संसद् के चार-पाँच सदन तक होते थे। किंतु क्रमशः इनकी संख्या कम होती गई और आज बहुत कम ऐसे उदाहरण मिलेंगे जहाँ दो से अधिक सदन हों। संयुक्त राज्य (अमरिका) में जब संविधान बना, तो यह कल्पना थी नहीं की गई थी कि सीनेट की सदस्य-संख्या इतनी बढ़ जाएगी कि इसके सदस्य सुगमतापूर्वक विचारों का आदान-प्रदान न कर सकेंगे। वहाँ उच्च सदन को बनाने का एक कारण यह था कि संयुक्त राज्य (अमरिका) एक संघीय राज्य है और संविधान-निर्माता एक ऐसा सदन बनाना चाहते थे जिसमें सब के सभी छोटे बड़े राज्यों को समता के आधार पर प्रतिनिधित्व मिले। आशा यह की जानी थी कि सीनेट सब की इच्छाओं के अधिकारों की समुचित रक्षा कर सकेगी। लेकिन अब चाहे संघीय राज्य हो या न हो, संसार के अधिकांश देशों में द्विसदनी संसद् पाई जाती है। सर्वप्रथम, इस प्रकार की संसद् का उद्भव यूनाइटेड किंगडम में अवस्थित हुआ। लेकिन बाद में इससे लाभ दृष्टिगत होने से अन्य देशों में भी इसका अनुकरण किया जाने लगा। सोवियत संघ ने भी द्विसदनी संसद् को अपनाया। कहने का अभिप्राय यह है कि

इस प्रकार की ससद् अब व्यापक रूप से प्रचलित हो गई है ।

द्विसदनी संसद् की उपयोगिता—प्रायः प्रश्न उठाया जाता है कि उच्च सदन की क्या आवश्यकता है ? विद्वानों ने इसके कई लाभ बताए हैं । पहला, उच्च सदन निम्न सदन द्वारा बिना अच्छी तरह सोच विचार किए जल्दी में पारित बिलों पर अकुश लगाता है । उच्च सदन के होने से दोबारा बिल पर विचार करना होता है और इस कार्य में देर लग जाती है । इस बीच उग्र लोगों का जोश ठंडा हो जाता है और जनता में गम्भीरतापूर्वक कानून के प्रभाव पर विचार किया जा सकता है । इस प्रकार उच्च सदन के होने से इतना समय मिल जाता है कि लोग विचारों का आदान प्रदान कर सकें और एक विवेकपूर्ण लोकमत बन सकें । दूसरे, जहाँ दो सदन होते हैं वहाँ निचला सदन जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित प्रतिनिधियों का बन सकता है । प्रायः ये लोग गर्म विचार वाले, अनुभवहीन और लापरवाह होते हैं । भावुकता और उत्तेजना में वह कर के जनता के दीर्घकालीन हानि-लाभ को भूल जाते हैं । इससे बचने का सुगम उपाय उच्च सदन का निर्माण है । ऐसे सदन के सदस्य अपेक्षाकृत योग्य, अनुभवी और शांत विचार वाले होते हैं । यहाँ का वातावरण भी शांत होता है । इस प्रकार दो सदन के होने से सोच-विचार का कार्य भलीभाँति हो जाता है । तीसरे, दो सदन के होने से एक सदन की निरकुशता से बचाव हो जाता है । यदि सदन केवल एक हो, तो यह आशंका बनी रहती है कि कहीं वह अपने को सर्वोत्तम समझकर मनमानी न करने लगे । दो सदन के होने से इस प्रकार का डर अपेक्षाकृत कम हो जाता है । चौथे, द्विसदनी ससद् में लोकमत को अच्छी तरह समझा जा सकता है । यदि एक सदन होगा तो उसके सदस्य लोकमत से दूर पड़ सकते हैं । ऐसा विशेषतः तब होता है जब सदन के समस्त सदस्य एक ही समय चुने गए हों, और उनका कार्यकाल अपेक्षाकृत लंबा हो । द्विसदनी प्रणाली में यह आशंका कम हो जाती है । यही नहीं, गर्म और नर्म विचार वालों के मेल से ठीक नीति अपनाई जा सकती है । पाँचवें, द्वितीय सदन में विशिष्ट हितों को मनोनीत किया जा सकता है । साथ ही, उसमें ऐसे व्यक्तियों को भी मनोनीत किया जा सकता है जो योग्य और अनुभवी हैं किन्तु जो चुनाव के पचड़े में नहीं पड़ना चाहते अथवा जिन्हें प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा प्रतिनिधित्व मिलना कठिन है । छठे, द्वितीय सदन में निर्वाचकों की योग्यता को ऊँचा कर और उनकी न्यूनतम आयु की सीमा को निर्धारित करके उसमें अनुभवी व्यक्तियों को स्थान दिया जा सकता है । सातवें, संघीय राज्यों में उच्च सदन अत्यंत आवश्यक है । इसमें संघ की इच्छाओं को समान अथवा किसी अन्य आधार पर प्रतिनिधित्व दिया जा सकता है जिससे वे अपने अधिकारों की रक्षा कर सकें और उनका अस्तित्व खतरे में न पड़े । आठवें, विधानाग का काम अब

इतना अधिक बढ़ गया है कि एक सदन समुचित रूप से उसे नहीं कर पाता। यदि उच्च सदन हो तो ऐसे कानूनों को जो विवादयुक्त नहीं हैं, द्वितीय सदन में प्रथम विचार के लिए पेश किया जा सकता है। इससे निचले सदन का बहुमूल्य समय बच सकता है। नवें, कुछ विद्वानों के अनुसार, दो सदनों के रहने से अधिकारियों को भी थोड़ी स्वतंत्रता मिल जाती है और सार्वजनिक दृष्टि से यह अच्छी बात है। यदि एक ही सदन हो तो इस बात की आशंका रहती है कि वह प्रशासन के कामों में हस्तक्षेप कर कहीं गड़बड़ी न पैदा कर दे। दूसरे, यदि दोनों सदन किसी विषय में एकमत हो तो इससे उनके निर्णय की अच्छाई पर विश्वास बढ़ता है, किन्तु यदि वे एकमत न हो तो उस विषय पर दोबारा विचार करने का समय मिल जाता है। डा० फाइनर के कथनानुसार, जहाँ दोनों सदन एकमत हैं, कानून की प्रवृत्ति और उसके न्याय पर हमारी आस्था बढ़ जाती है; यदि उनमें मतभेद हो तो इस बात की आवश्यकता स्पष्ट हो जाती है कि जनता अपने दृष्टिकोण पर फिर से विचार करे। इस प्रकार उच्च सदन के रहने से जल्दबाजी, बिना सोचे विचारों का काम करना, और विशेष हितों का संरक्षण आदि समस्याओं को हल किया जा सकता है। हेनरी मेन के अनुसार, उच्च सदन न बनाने से यह अच्छा होगा कि किसी न किसी प्रकार का उच्च सदन बना लिया जाए। एक सुगठित उच्च सदन प्रतिस्पर्धी के रूप में नीति का अनुमोदन-मात्र नहीं करता, बल्कि उससे महत्वपूर्ण संरक्षण प्राप्त हो जाता है।

द्वितीय सदन के दोष—द्वितीय सदन के जोरप्रिय होने पर भी कई विद्वानों ने इसकी तीव्र आलोचना की है। उनके कथनानुसार, एक सदनी संसद के लाभ और द्वि सदनी संसद के दोष अपेक्षाकृत कहीं अधिक हैं। द्विसदनी संसद के दोषों को बताते हुए यह कहा गया है कि राज्य की इच्छा और स्वरूप एक हो सकते हैं एक से अधिक नहीं। अतएव, दो सदनों का होना, जिनमें मतभेद की सम्भावना हो, राज्य की एकता की दृष्टि से बुरा है। दूसरे, कुछ विद्वानों का मत है कि द्वितीय सदन व्यर्थ है। यदि उसका प्रथम सदन से मतभेद है तो यह बहुत घुंरी बात है और यदि उसका मत प्रथम सदन से मिलता है तो उसका होना व्यर्थ है। लाहरी के मतानुसार, यदि संसद के दोनों भवन एकमत हों तो फिर दूसरे सदन को बनाने का लाभ क्या है? दूसरी ओर यदि उच्च सदन का कानूनों के संघर्ष में मतभेद होता है तो गलतबोधि हो सकता है जो अच्छी बात नहीं है। तीसरे, यह कहा गया है कि यदि दो सदन होंगे तो उनमें मतभेद और झगड़ों का होना स्वाभाविक है। शासन-प्रवृत्ति की दृष्टि से इसमें लाभ कम और हानि अधिक है। बहुत-सा समय आपसी झगड़ों में बीत जाता है और आवश्यक कार्य रुके रह जाते हैं। चौथे, अनुभव यह बताता है कि उच्च सदन न तो कानूनों

को सुधारने में विशेष सहायता पहुँचाते हैं और न उनके कारण सभ की इयादयो के अधिकार ही सुरक्षित रहे हैं। इसके विपरीत दो सदनों के रहने से दोनों में उत्तरदायित्व की भावना कम हो जाती है। पाँचवें, फाइनर के अनुसार, उच्च सदन प्रगति के मार्ग में बाधक होता है। उन्हे बनाया ही इसलिए जाता है कि उच्च सदन के माध्यम से संविधान-निर्माता बिन्हीं प्रथाओं आदि की रक्षा करना चाहते हैं। वैसे भी प्रायः उच्च सदन अनुदार और सुधार-विरोधी होते हैं। छठे, दो सदनों के रहने से खर्च बहुत बढ़ जाता है और अपेक्षित लाभ नहीं होता। सातवें, उच्च सदन का निर्माण यदि पहले सदन के सहज किया जाए तो वह व्यर्थ है और यदि किसी दूसरे ढंग से किया जाए तो कुछ न कुछ अंश में यह बात लोकमत-विरोधी होगी। आठवें, सास्वी के कथनानुसार, उच्च सदन के माध्यम से जल्दबाजी में किए हुए कार्यों पर रोक लगाने की यात व्यर्थ है। सच्ची रीति-रिवाज तो जनता की जागरूकता और सरकार की सतर्कता पर निर्भर है। यही नहीं, अब बिलों को पारित करके कानून बनाने की व्यवस्था इतनी जटिल बन गई है और उसमें इतना अधिक समय लग जाता है कि इसकी कोई आवश्यकता नहीं है कि दूसरा सदन दोबारा उस पर विचार करे और तब वह पारित हो। नवें, उच्च सदन के कारण प्रायः सत्यवरोध हो जाते हैं और सुधार की दीर्घकालीन योजनाएँ यों ही धरी रह जाती हैं। दसवें, दो सदनों के कारण लोकमत को समझने में बहुत बाधाई होती है। यदि दो सदन हों, तो इसमें से किसका निर्णय लोकमत के अनुकूल माना जाए। जनता की सामान्य इच्छा एक ही हो सकती है, अनेक नहीं। ऐसे सीज के अनुसार, "कानून जनता की इच्छा के अनुकूल होता है; जनता की एक समय एक ही विषय पर दो भिन्न इच्छाएँ नहीं हो सकती। अतएव, जो विधानांग जनता या प्रतिनिधित्व करता है, वह भी अनिवार्य रूप से एक ही होना चाहिए। जहाँ दो सदन होंगे, आपस में मतभेद और विभाजन हो जाएँगे।" ग्यारहवें, यह कहना कि उच्च सदन अल्पसंख्यकों के अधिकारों की रक्षा करेगा अथवा विशिष्ट हितों का प्रतिनिधित्व कर सकेगा, अनुचित प्रतीत होता है। अब कानून बनाते समय सभी ऐसे वर्गों और हिस्सों की राय से ली जाती है जिनका उस कानून से प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से सम्बन्ध है। यही नहीं, कोई भी उच्च सदन असामान्य हिस्सों को संरक्षण नहीं दे सकता और न वह अल्पसंख्यकों के अधिकारों और हितों की उस समय तक रक्षा कर सकता है जब तक देश में विधि शासन न हो और जनता में सहिष्णुता तथा सदभाव न हो। बारहवें, फाइनर के अनुसार, उच्च सदन इसलिए स्थापित किए जाते हैं कि संविधान निर्माताओं को लोकमत से बिन्ही

निहित स्वार्थों की रक्षा करनी होती है, बर्थात् वे लोकतन्त्र-विरोधी होते हैं<sup>1</sup>। भारत में उच्च सदनों के अस्तित्व का बहुत दुष्प्रयोग हुआ है। उदाहरण के लिए, एक बार बम्बई व्यवस्थापिका परिषद् में मोरारजी देसाई को सदस्य मनोनीत कर दिया गया जब कि आम चुनाव में उनकी हार हो गई थी और बाद में वे बम्बई के मुख्यमंत्री बने। इसी प्रकार मद्रास में राजगोपालाचारी को उच्च भवन में मनोनीत कर दिया गया और वे वहाँ के मुख्यमंत्री बन गए। अंतिम, अनुभव यह बताता है कि उच्च सदन की विशेष उपयोगिता नहीं है। उच्च सदन कानूनों में बहुत कम ऐसे संशोधन अथवा परिवर्तन करता है जो निचले सदन द्वारा स्वीकार किए जाते हो। उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य (अमेरिका) में निचले भवन द्वारा पारित अधिक बिल सीनेट की अपेक्षा राष्ट्रपति द्वारा अमान्य कर दिए जाते हैं।

इसी दोषों पर ध्यान देते हुए विद्वान लेखकों का कहना है कि उच्च सदन बनाने का कोई लाभ नहीं है। ली-स्मिथ के अनुसार, यदि उच्च सदन बनाना ही है, तो अच्छा होगा कि निचले सदन द्वारा उसे निर्वाचित किया जाए<sup>2</sup> और यह निर्वाचन आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली से हो। लास्की के मतानुसार, इस सुझाव का एक लाभ यह है कि सत्तारूढ़ दल की बात मानी जाएगी और साथ ही उच्च सदन और निचले सदन का कार्यकाल साथ ही साथ समाप्त हो जाएगा। इसके अतिरिक्त, इस व्यवस्था में दोनों सदनों में पारस्परिक संघर्ष की कोई सम्भावना न होगी। उच्च भवन का कार्य केवल यह होगा कि वह निचले भवन द्वारा पारित बिलों में संशोधन करे। इस प्रकार यह जल्दबाजी रोक सकेगा और भूलों को सुधार सकेगा, किंतु बिलों को यह रद्द नहीं कर सकेगा<sup>3</sup>।

उपर्युक्त गुण-दोष पर विचार करने के पश्चात् हम इस परिणाम पर पहुँचते हैं कि यद्यपि उच्च सदन का कुछ महत्त्व है, तथापि यह अपरिहार्य नहीं है। अमेरिका की सीनेट में बहुत अनुभवी और योग्य व्यक्ति पहुँच जाते हैं और वे कानून बनाने और नीति-निर्धारित करने में महत्त्वपूर्ण भाग लेते हैं। इसी प्रकार ब्रिटिश लॉर्ड्स सभा में भी अनेक अनुभवी राजनीतिज्ञ हैं। तथापि 1911 ई० के कानून के द्वारा और फिर द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् उसके अधिकारों को सीमित करना पड़ा, और अब उसमें केवल कुछ देरी करने की सामर्थ्य ही

1 फाइनर, उपर्युक्त ग्रन्थ, भाग 1, पृष्ठ 739-40.

2 ली स्मिथ, *Second Chambers in Theory and Practice* लंदन, 1913, पृष्ठ 221.

3 वही, पृष्ठ 40 और 249.

रह गई है। इनके विपरीत कनेडा की सीनेट अपक्षाकृत शक्तिहीन है। भारत में राज्यसभा परोक्ष रूप से निर्वाचित सदस्यों का सदन है जो विभिन्न सघीय इकाइयों का प्रतिनिधित्व करते हैं। यह सदन महत्वपूर्ण कार्य करता रहा है। किंतु स्विट्जरलैंड में उच्च सदन और निचला भवन दोनों ही प्रभावहीन हैं, क्योंकि वहाँ कार्यार्ग बहुत प्रभावशाली है और जनमत गणना तथा सार्वजनिक उपक्रम के कारण विधि-निर्माण की शक्ति अतन्त जनता के हाथों में है। सोवियत संघ में सोवियत ऑफ नेशनलिटीज के निम्न सदन के सहस्र अधिकार हैं। अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि अधिकतर राज्यों में द्विसदनी संसदें हैं, यद्यपि इनमें से अनेक में उच्च सदन गौण हो गए हैं।

**द्विसदनी सदन की रचना और अधिकार**—यदि राज्य में उच्च सदन का होना आवश्यक समझा जाए, तो प्रश्न यह उठता है कि उसकी रचना कैसे हो? प्रथम, एकात्मक राज्यों में उसके अधिकार निचले सदन से कम होने चाहिए जिससे गतिरोध उत्पन्न न हो। दूसरे, उसकी सदस्य-संख्या निचले सदन से कम होनी चाहिए। तीसरे, ऊपरी सदन के सदस्यों की आयु भी कुछ अधिक रखी जा सकती है। चौथे, वशानुगत आधार पर सदस्यों को मनोनीत नहीं किया जाना चाहिए क्योंकि वह लोकतंत्रीय सिद्धांत के प्रतिकूल है। पाँचवें, यदि उसकी रचना सी स्मिथ और लास्की के मतानुसार होती है तो दोनों सदनों का कार्यकाल एक ही रहना स्वाभाविक हो जाता है। किंतु यदि उसकी रचना एक भिन्न आधार पर की जाती है तो ऊपरी सदन का कार्यकाल निचले सदन से कुछ अधिक रखा जा सकता है और उसके कुछ अंशों का चुनाव बीच-बीच में किया जा सकता है जिससे कि ऊपरी सदन लोकमत से सम्पर्क न खो बैठे।

यदि सी स्मिथ और लास्की का प्रस्ताव स्वीकार्य न हो तो हमारे सम्मुख नियुक्ति के बेल तीन ढंग दोष रह जाते हैं (1) मनोनीत करना, (2) प्रत्यक्ष चुनाव, किंतु भिन्न भिन्न निर्वाचन क्षेत्रों से, और (3) अप्रत्यक्ष चुनाव। सदस्यों की या तो जीवन भर के लिए मनोनीत किया जा सकता है अथवा एक विशेष अवधि के लिए। सघीय राज्यों में भिन्न निर्वाचन-क्षेत्र की समस्या कुछ सीमा तक इसलिए हल हो जाती है कि संघ की इकाइयों को निर्वाचन-क्षेत्र माना जा सकता है, किंतु एकात्मक राज्यों में यह व्यवस्था करना कठिन है। जहाँ तक अप्रत्यक्ष चुनावों का प्रश्न है, वे कई प्रकार के हो सकते हैं। नार्वे में ऊपरी सदन का चुनाव निचला भवन करता है। भारत में 1935 ई० में ऐक्ट के अनुसार यगल और बिहार में ऊपरी सदनों की एक बड़ी संख्या निचले भवन चुनते थे। राज्य सभा में चुनाव में विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्य चुनाव करते हैं। सघीय प्रदेशों के सदस्य संसद द्वारा निर्धारित बानून के अनुसार चुने

जाते हैं और 12 सदस्य राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत किए जाते हैं। डा० वेनीप्रसाद के अनुसार, यथासम्भव उच्च सदन में विशेष आर्थिक हितों और स्थानीय स्वायत्त संस्थाओं को प्रतिनिधित्व मिलना चाहिए और यदि हो सके तो विशेषज्ञों को भी मनोनीत किया जाना चाहिए।

### 3 कानून बनाने की प्रक्रिया

कानून बनाने की प्रक्रिया कुछ सीमा तक जटिल होती है। इसमें कुशल लेखकों और विधि विचारकों के सहयोग की भी आवश्यकता होती है जिससे भाषा और कानून की दृष्टि से कोई कमी न रह जाए। भारत में विधायी विधेयकों के अतिरिक्त अन्य कोई बिल सदन के किसी सदन में आरम्भ हो सकता है। वह तब तक पारित नहीं माना जाता जब तक बिना संशोधन के या केवल ऐसे संशोधनों के साथ जिन्हें दोनों सदनों ने स्वीकार कर लिया है, वह दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत न हो जाए। अधिकतर बिल मंत्रियों द्वारा प्रस्तुत किए जाते हैं और इनको तीन सोपानों को पार करना होता है। प्रायः प्रथम सोपान में केवल बिल का नाम पढ़कर सुना दिया जाता है और कोई बहस नहीं होती। द्वितीय सोपान के समय केवल बिल के उद्देश्यों और सिद्धांतों पर बहस होती है और बिल पर मत लिए जाते हैं। इसके बाद बिल को एक समिति (committee) के सुपुर्दे कर दिया जाता है जहाँ उस पर विस्तारपूर्वक विचार किया जाता है, यहाँ तक कि प्रत्येक शब्द और बराम बिस्मो पर भी विचार किया जाता है। उत्पत्त्या समिति सदन में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करती है। फिर एक बार बिल पर भलीभांति विचार किया जाता है। लेकिन इस तृतीय सोपान में शाब्दिक संशोधनों के अतिरिक्त अन्य संशोधन स्वीकृत नहीं किए जाते। इसके बाद मत लिए जाते हैं और बिल दूसरे भवन को भेज दिया जाता है जहाँ फिर इसी प्रकार बिल पर विचार होता है। यदि दूसरा भवन बिल में संशोधन का सुझाव देता है तो वह फिर प्रथम भवन के सम्मुख प्रस्तुत होता है जहाँ इन संशोधनों को माना जा सकता है या उससे असहमति प्रकट की जा सकती है। यदि बिल को दूसरा सदन 6 मास के अंदर स्वीकार न करे या दोनों भवनों में कुछ मतभेद हो तो राष्ट्रपति उस पर पुनः विचार करने के लिए एक संयुक्त बैठक का आयोजन कर सकता है। संयुक्त बैठक में सभी प्रश्नों पर दोनों सदनों के उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों के बहुमत से निर्णय किया जाता है और इस प्रकार पारित विधेयक दोनों सदनों द्वारा पारित माना जाता है। इस संयुक्त बैठक में केवल ऐसे ही संशोधन रखे जाते हैं जो कारण न देरी के कारण आवश्यक हो गए हो अथवा जो एक सदन द्वारा प्रस्तावित होकर दूसरे सदन द्वारा अस्वीकृत हुए हों।



वित्तीय विधेयक केवल लोकसभा में प्रस्तावित किए जा सकते हैं। लोकसभा से पारित हो जाने के पश्चात् वे राज्यसभा के पास उसकी सिफारिशों के लिए पहुँचाए जाते हैं। राज्यसभा उसे प्राप्त होने की तिथि से २४ दिन की अवधि में अपनी सिफारिशों सहित लोकसभा को लौटाती है। यह लोकसभा की इच्छा पर निर्भर है कि वह राज्यसभा की सिफारिशों को माने अथवा न माने। यदि इनमें से किसी सिफारिश को वह स्वीकार कर लेती है तो धन-विधेयक ऐसे सतोपनों सहित दोनों सदनों द्वारा पारित समझा जाता है और यदि इन सिफारिशों को स्वीकार नहीं करती तो वित्तीय विधेयक उस रूप में पारित समझा जाता है जिसमें लोकसभा ने उसे पारित किया हो। यदि राज्यसभा २४ दिन के भीतर इस विधेयक को अपनी सिफारिशों सहित लोकसभा को नहीं लौटाती तो इस अवधि की समाप्ति पर वह दोनों सदनों द्वारा उस रूप में पारित माना जाएगा जिसमें उसे लोकसभा ने स्वीकार किया है। कहने का अभिप्राय यह है कि वित्तीय मामलों में राज्यसभा न तो पहल कर सकती है और न उसकी आवाज निर्णायक होती है। कोई विधेयक वित्तीय विधेयक है या नहीं, इस प्रश्न पर लोकसभा के अध्यक्ष (Speaker) का निर्णय अंतिम होता है। राष्ट्रपति के समक्ष उपस्थित करते समय और राज्यसभा को भेजते समय लोकसभा का अध्यक्ष यह प्रमाणित करता है कि अमुक विधेयक वित्तीय है।

पारित हो जाने पर विधेयक राष्ट्रपति के समक्ष पेश किया जाता है। राष्ट्रपति उसे अपनी अनुमति दे सकता है अथवा उसे सदनों को अपने सदेस के साथ लौटा सकता है। इस संदेश में वह पुनर्विचार अथवा मसौधनों का सुझाव दे सकता है जिन पर सदनों को शीघ्र विचार करना होता है। यदि विधेयक सदनों द्वारा मसौधन सहित या उनके बिना पुनः पारित हो जाते हैं तो राष्ट्रपति को उन्हें स्वीकार करना होता है।

एक सशक्त राजनीतिक नेता, जो शासन-व्यवस्था को बदल सकता है, कभी अपने राजनीतिक उद्देश्यों को न्यायांग द्वारा मग्न होते हुए सहन नहीं कर सकता ।

—एम० ए० केपलेन और एन० कर्जन्वाल

## 1. न्यायांग का महत्त्व

न्यायांग से हमारा अभिप्राय उन सरकारी पदाधिकारियों से है जिनका कर्तव्य अपने समस्त उपस्थित मामलों में कानून के अनुसार अपने निर्णय देना है । ऐसा करते समय वे प्रस्तुत मामलों का विश्लेषण करके कानूनों की व्याख्या करते हुए अपना निर्णय देते हैं । कभी कभी ऐसा होता है कि उस विषय पर सीधे लागू होने वाला कोई स्पष्ट कानून नहीं होता । ऐसी दशा में न्यायाधीश सामान्य बुद्धि, विवेक और न्याय के आधार पर अपने निर्णय देते हैं और जागे खल कर ये निर्णय अन्य न्यायाधीशों के लिए दृष्टांत बन जाते हैं । कुछ देशों में इस प्रकार के पूर्वनिर्णयों (precedents) का विशेष आदर होता है । इससे स्पष्ट हो जाता है कि कुछ सीमा तक न्यायाधीश भी कानूनों के निर्माण में योग देते हैं । कुछ राज्यों में उन्हें सविधान का सर्वोच्च मान कर उसकी रक्षा करने का उत्तरदायित्व भी सौंपा जाता है । इसके कारण उन्हें यह अधिकार प्राप्त हो जाता है कि वे समस्त अथवा विधानांग द्वारा पारित कानूनों की वैधता की जाँच करें अर्थात् यह देखें कि ऐसे कानून सविधान के अनुकूल हैं अथवा प्रतिकूल । प्रतिकूल होने की दशा में ऐसे कानून को अवैध घोषित कर दिया जाता है । न्यायाधीशों ने इस अधिकार को 'न्यायिक पुनर्विलोकन' (judicial review) कहते हैं ।

उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट हो गया होगा कि देश की शासन व्यवस्था

मे न्यायाग का कितना अधिक महत्त्व है। आइस के अनुसार, एक राज्य को शासन-व्यवस्था की कुशलता का परिचय इस बात से होता है कि वहाँ न्यायाग कितना दक्ष है और वह कितनी क्षीघ्रतापूर्वक अपने निर्णय देता है। जिस देश में न्यायाग सुचारु रूप से कार्य नहीं करता, यदि वह अधिकार के गत में समा जाए तो कोई आश्चर्य की बात नहीं। कहने का आशय यह है कि न्यायाग नागरिकों के अधिकारों का संरक्षक होता है और उस पर सविधान के संरक्षण का उत्तरदायित्व है। मैरियट के अनुसार, यदि नागरिकों को न्याय पाने में देर लगती है अथवा न्याय की सतोषजनक व्यवस्था नहीं है, तो नागरिकों का जीवन दुःख बन जाता है।

## 2 न्यायाग के कार्य

साधारणतः न्यायाग का कार्य कानूनों की व्याख्या करना और उनके अनुसार अपने निर्णय देना है। उनका काम कानूनों की अच्छाई और बुराई पर विचार करना नहीं है, अपितु कानूनों को लागू करना है। हाँ, यदि राज्य में न्यायिक पुनर्विलोकन के सिद्धांत की मान्यता दी गई है, तो उसका उत्तरदायित्व हो जाता है कि वह कानूनों की बंधता की जाँच करे। संक्षेप में न्यायाधीशों के कार्य हैं प्रथम, कानूनों की व्याख्या करना और उनके सामने जो मामले आएँ कानूनों के अनुसार उनका निर्णय करना। दूसरे, जहाँ कानून स्पष्ट न हो अथवा कोई कानून प्रत्यक्ष रूप से लागू न होता हो तो ऐसी दशा में सामान्य-बुद्धि, विवेक और नैतिकता के आधार पर निर्णय देना। इस प्रकार के निर्णय आगे चलकर अन्य न्यायाधीशों के लिए दृष्टांत बन जाते हैं। तीसरे, नागरिक अधिकारों की रक्षा करना। कई राज्यों में मुनियामी नागरिक अधिकारों का विवरण सविधान में दे दिया जाता है ताकि उसे सविधान और न्यायाग का संरक्षण प्राप्त हो सके। ऐसी अवस्था में न्यायाग का यह विशेष उत्तरदायित्व होता है कि वह इस बात का ध्यान रखे कि सरकार का कोई अंग इन अधिकारों पर कुठाराघात नहीं करता। चौथे, सविधान की अधिवृत्त व्याख्या करना और उसका संरक्षण करना। कुछ देशों में सविधान को 'सर्वोच्च विधि' घोषित कर दिया जाता है, जिसका अभिप्राय यह है कि देश के जो भी कानून उसके प्रतिष्ठा होंगे, वे अवैध माने जाएंगे। ऐसी अवस्था में न्यायाग का यह उत्तरदायित्व हो जाता है कि जब भी किसी कानून अथवा अध्यादेश की सविधान के साथ अनुकूलता का प्रश्न उठाया जाए, तो वह इस पर भलीभाँति विचार कर अपना निर्णय दे। संयुक्त राज्य (अमेरिका) और भारतीय सविधान में इस प्रकार की व्यवस्था है। पाँचवें, निषेधात्मक आदेश देना। न्यायाधीशों का यह भी एक महत्त्वपूर्ण कार्य है कि यदि कोई

कानून-विरुद्ध कार्य किया जा रहा है और उसे तत्काल न रोकने से बहुत हानि होने का भय है तो वे ऐसे मामलों को रोकने का आदेश दें। इसके अतिरिक्त बंदी-गृह से मुक्त करने की आज्ञा भी आ जाती है। छठे, सघीय राज्यों में प्रायः न्यायाग को सघीय व्यवस्था की रक्षा का कार्य भी सौंप दिया जाता है। ऐसी स्थिति में न्यायाग का यह उत्तरदायित्व होता है कि सघ की इकाइयों के अधिकार सविधान की धाराओं के प्रतिकूल और उनकी इच्छा के विरुद्ध सीमित न किए जाएँ, अर्थात् सविधान द्वारा सघ और उसकी इकाइयों के अधिकारों के विभाजन की रक्षा करनी होती है। सातवें, कुछ राज्यों में न्यायाग को परामर्श देने का अधिकार भी दिया गया है। प्रायः ऐसे परामर्श कार्याग अथवा राज्य का प्रधान ऐसे पेचीदे मामलों पर लेता है जिनका सविधान की व्याख्या से सम्बन्ध होता है। कभी-कभी ऐसा परामर्श उन तथ्यों के सम्बन्ध में भी लिया जा सकता है जो महत्वपूर्ण हो किंतु जिनके सम्बन्ध में आति उत्पन्न हो गई हो। सामान्यतः इस प्रकार के परामर्शों की कानूनी बंधन नहीं होती, क्योंकि ऐसे परामर्श विशेष मामलों में न होकर व्यापक प्रश्नों पर दिए जाते हैं। हमारे सविधान में भी न्यायाग को इस प्रकार के अधिकार दिए गए हैं। आठवें, न्यायाग के उच्च विभागों के सम्मुख विभिन्न प्रकार के दीवानी, फौजदारी और वित्तीय मुकद्दमे अपील में प्रस्तुत होते हैं। उन्हें अपराधियों को दंड देने, हानि उठाने वाले पक्ष को हर्जाना दिलाने आदि की अपीलें सुनने का अधिकार होता है। यह कहा गया है कि इन मामलों का निपटारा करने में न्यायाधीशों को बहुत देरी नहीं लगानी चाहिए, क्योंकि देर लगाना लगभग न्याय न देने के बराबर है। इसका अभि-प्राय यह नहीं है कि निर्णय जल्दबाजी से किए जाएँ क्योंकि दूसरी लोकोन्निधियों में भी है कि 'जल्दबाजी का काम शैतान का होता है' और 'जल्दबाजी में प्रायः न्याय का खून ही जाता है'। नवें, इनके अतिरिक्त विभिन्न राज्यों में न्यायाग को और भी कई प्रकार के काम सौंप दिए जाते हैं। उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य (अमेरिका) में जब सीनेट राष्ट्रपति के विरुद्ध महाभियोग लगाता है तो सर्वोच्च न्यायालय का प्रधान न्यायाधीश सीनेट की बैठक का सभापतित्व करता है। इनके अतिरिक्त, अनेक देशों में न्यायाधीशों को सरह-सरह के लाइसेंस देने, नागरिकों के अधिकार, कानूनी विवाह कराने का अधिकार, नावानियों के सरक्षण और सम्पत्ति के प्रबंधन नियुक्त करने का अधिकार आदि भी होते हैं। कई देशों में उन्हें वसीयतों को मान्यता देने के भी अधिकार प्राप्त हैं। कुछ देशों में उच्च चुनाव के सम्बन्ध में विशेष न्यायालयों से अपील सुनने का अधिकार है। कई बार न्यायाधीशों को आपस में सम्मिलित कराने पड़ते हैं और घरेलू सम्पत्ति में बंटवारे करने में सहायता देनी होती है।

### 3. न्यायाधीशों की निष्पक्षता और स्वतंत्रता की समस्या

सिद्धिक के अनुसार, किसी देश के न्याय का मापदण्ड उसकी सम्मति की एक अच्छी कसौटी है। इससे पता चल जाता है कि अमुक समाज कितनी उन्नति कर चुका है। हम देख चुके हैं कि न्यायाधीश विविध कार्य करते हैं। वे अपने कार्यों का उचित ढंग से उस समय तक सम्पादन नहीं कर सकते जब तक इसके लिए उचित वातावरण न हो। इस प्रश्न का हम आगे चलकर 'विधि-शासन' के अंतर्गत विवेचन करेंगे। उचित वातावरण के अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि न्यायाधीश पूर्णतः निष्पक्ष और स्वतंत्र हो। गार्नर के कथनानुसार, यदि न्यायाधीशों में प्रज्ञान, ईमानदारी और निर्भक्ता नहीं होगी तो वे अपने उन उच्च उद्देश्यों को प्राप्त नहीं कर सकेंगे जिनकी उनसे आशा की जाती है। और यह तभी हो सकता है जब उन पर किसी प्रकार का दबाव न हो। साथ ही, उन्हें कानून और कानूनी प्रक्रियाओं का समुचित ज्ञान होना चाहिए। इसके अतिरिक्त, उनमें इतना मनोबल होना चाहिए कि प्रलोभन अथवा दबाव उन्हें अपने कर्त्तव्य से डिगा न सके। यही नहीं, उन्हें ज्ञान प्रवृत्ति का होना चाहिए; उन्हें धीरता और गम्भीरता से अपने निर्णय करने और सुनाने चाहिए। न्याय, नैतिकता और विवेक पर ध्यान देते हुए उन्हें अपने उत्तरदायित्वों की निभाना चाहिए। इन गुणों के बिना न्यायाधीश अपने कर्त्तव्यों का समुचित पालन नहीं कर सकते। यद्यपि कुछ विद्वानों का यह मत है कि न्यायाधीश पूर्णतः वस्तुनिष्ठ नहीं हो सकते, तथापि यह सभी विचारक स्वीकार करते हैं कि उनको निष्पक्ष और निर्भक् होना चाहिए। इसमें जो आवश्यक बातें सहायक होती हैं उनका हम अत्यन्त स्थान पर विवेचन करेंगे।

**न्यायाधीशों की नियुक्ति**—इस सब में सबसे पहला प्रश्न यह उठता है कि न्यायाधीशों की नियुक्ति किस प्रकार हो ताकि वे स्वाभिमानों, निर्भक् और ईमानदार बने रह सकें। उनकी नियुक्ति की दो विधियाँ हैं। चुनाव, और सीधी नियुक्ति। चुनाव या तो विधानमंडल द्वारा किया जाता है अथवा जनता करती है। जनता द्वारा चुनाव सोवियत संघ में प्रचलित है। स्विट्जरलैंड के कुछ कैंटनों में भी यह व्यवस्था लागू है। तथापि इसके कुछ दोष हैं। प्रथम, यह कि मतदाताओं को इतना ज्ञान और क्षमता नहीं होती कि वे योग्य व्यक्तियों की पहचान कर सकें। अतः चतुर उम्मीदवार जनता को भ्रम में डालकर चुनाव जीत जाते हैं। दूसरे, इससे न्यायाग में दलबन्दी का प्रवेश हो जाता है और न्यायाधीशों को सममानुसूत कार्य करना होता है। यदि उनकी नियुक्ति अल्पकालीन हो तो ये बुरादमी और भी बढ़ जाती हैं। निर्वाचित न्यायाधीशों को अपने दल के अधिकारियों को प्रसन्न रखना पड़ता है, ऐसा न होने पर उन्हें बाराका रहती है कि

सायद अगली बार उन्हें चुनाव के लिए सड़ा ही न किया जाए। तीसरे, निर्वाचित न्यायाधीशों को लोकमत का भी ध्यान रखना पड़ता है। अतः उसे कई बार कानूनों के अतिरिक्त लोकमत के अनुकूल अपने निर्णय देने पड़ते हैं। चौथे, इस प्रकार के व्यक्ति कभी नभी कानून और कानूनी प्रक्रियाओं से अनभिज्ञ होते हैं जिसके कारण न्यायालयों में एक मलोल-सा बन जाता है। इन बातों को ध्यान में रखते हुए सास्की ने कहा है कि जनता द्वारा निर्वाचित, न्यायाधीशों की नियुक्ति का सबसे बुरा ढंग है। इसी प्रकार के दोष अप्रत्यक्ष निर्वाचन में भी पाए जाते हैं, फिर चाहे उन्हें विधानाग चुने या अन्य कोई निर्वाचन मंडल। उपर्युक्त दोषों के अतिरिक्त, इस विधि में कुछ और दोष भी हैं। प्रथम, यह शक्ति पृथक्ता के सिद्धांत के विरुद्ध है। इसमें एक अर्थ में न्यायाधीश को विधानाग को प्रसन्न रखने के यत्न करने पड़ते हैं। दूसरे, मतदाताओं के समान विधायकों में भी इतनी क्षमता नहीं होती कि वे यह निर्णय कर सकें कि कौन-से उम्मीदवार न्यायाधीश के पद के योग्य है। अतः कई बार वे कुपात्रों को चुन लेते हैं। तीसरे, इस व्यवस्था के कारण न्यायाधीश 'राजनैति की दसदल' में आ बैठते हैं जिसके कारण उनकी स्वतंत्रता, निष्पक्षता और निर्भीकता नष्ट हो जाती है।

सीधी नियुक्ति वार्षिक द्वारा हो की जा सकती है परन्तु यदि कार्याग मनमाने ढंग पर नियुक्ति करे तो यह भी एक अत्यंत दोषपूर्ण व्यवस्था होगी। अतः अब न्यायाधीशों की नियुक्ति सार्वजनिक प्रतियोगिता परीक्षाओं द्वारा की जाती है। इसमें वे ही अन्त्यार्थी भाग ले सकते हैं जिनमें न्यूनतम कानूनी योग्यताएँ हों। यही नहीं, प्रायः आधुनिक राज्यों में यह नियम बना दिया गया है कि राज्य का प्रमुख इनकी नियुक्तियाँ करते समय प्रधान न्यायाधीश से परामर्श करे। उच्च न्यायालयों में नियुक्तियाँ दो प्रकार से होती हैं नीचे से तरफकी देकर और सीधी नियुक्ति। पहली विधि में न्यायाधीश अपनी योग्यता को प्रमाणित कर चुके होते हैं। दूसरी विधि के अंतर्गत, प्रायः उन लोगों को सिमा जाता है जो एक बकील अथवा विधि शास्त्री के रूप में स्थाति प्राप्त कर चुके हैं। इस प्रकार नियुक्त होने वाले न्यायाधीश स्वतंत्रता, निष्पक्षता और निर्भीकता से काम ले सकते हैं। कुछ आलोचक कहते हैं कि सीधी नियुक्ति में भी पक्षपात की सम्भावना रहती है। गार्नर के अनुसार, संयुक्त राज्य (अमेरिका) के राज्यों में ऐसे अनेक उदाहरण हैं जब न्यायाधीशों की नियुक्ति व्यक्तिगत पक्षपात अथवा राजनैतिक दल के लिए काम करने के उपलक्ष्य में 'पारितोषिक' के रूप में की गई है, वित्तु अभी तक इससे अर्थ कोई व्यवस्था नहीं सुभाई गई। भारत में भी उच्च न्यायाधीशों की नियुक्ति प्रधान न्यायाधीश के परामर्श पर राष्ट्रपति करता है। हमारे न्यायाधीश अपनी निष्पक्षता एवं निर्भीकता के लिए विख्यात हैं।

कार्यकास, वेतन आदि—पिछली शताब्दी तक अनेक राज्यों में न्यायाधीशों का कार्यकाल दो या चार वर्षों का होता था, किन्तु अब विचारकों का यह निश्चित मत है कि अल्प कार्यकाल न्यायाधीशों को निष्पक्ष और निर्भीक नहीं बनने देता। लगभग सभी आधुनिक राज्यों में अब न्यायाधीशों का कार्यकाल स्थायी अथवा जीवन-पर्यन्त होता है। इसका आशय यह हुआ कि अवकाश-ग्रहण करने की आयु पर्यन्त वे अपने पद पर रह सकते हैं। केवल शारीरिक या मानसिक दुर्बलता अथवा कतिपय गम्भीर अपराधों के कारण ही उन्हें हटाया जा सकता है और वह भी उस दशा में जब अच्छी तरह सोच-विचार करने के बाद ससद् एक विशेष बहुमत से इस प्रकार का प्रस्ताव पारित करे। संयुक्त राज्य के कुछ राज्यों में 'बापसी की सार्वजनिक मांग पर' न्यायाधीशों को पदच्युत कर दिया जाता है। किन्तु इस व्यवस्था को इसलिए श्रेयकर नहीं माना जा सकता कि इससे न्यायाधीशों की निष्पक्षता और निर्भीकता नष्ट हो जाती है।

पद के स्थायित्व के अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि न्यायाधीशों को समुचित वेतन-भत्ता मिले जिससे वे निश्चित होकर अपने कर्तव्यों का पालन कर सकें। यही नहीं, एक बार उनके वेतन-भत्ते के नियत हो जाने पर फिर किसी दशा में उसमें कमी नहीं की जानी चाहिए। साथ ही, उन्हें प्राप्त अन्य सुविधाओं में भी कोई कमी नहीं होनी चाहिए। ऐसा होने पर ही वे निश्चित, निष्पक्ष और निर्भीक होकर अपने उत्तरदायित्वों को निभा सकते हैं। साथ ही, यदि उनका वेतन-भत्ता और अन्य सुविधाएँ पर्याप्त एक सम्मान योग्य होग तो योग्य व्यक्ति इन पदों के लिए अर्कषित होंगे।

स्थायी कार्यकाल और पर्याप्त वेतन भत्ते के अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि न्यायाधीशों के पद के लिए कुछ न्यूनतम योग्यताएँ निर्धारित कर दी जाएँ जिससे अयोग्य, अनुभवहीन व्यक्ति न्यायाधीश न बन सकें। इनके अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि एक ऐसी व्यवस्था की जाए कि अपने कार्यकाल की समाप्ति पर अवकाश ग्रहण करने के बाद न्यायाधीश कम से कम उन प्रदेशों में वकालत न करें जहाँ वे न्यायाधीश रह चुके हैं। जहाँ तक सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का प्रश्न है, उन्हें अवकाश ग्रहण करने के बाद अन्य कोई राजकीय पद अथवा वकालत करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। इन बातों के अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि (कम से कम) न्यायाग को वार्यांग की अधीनता अथवा दबाव से मुक्त करने की समुचित व्यवस्था की जाए। सम्भवतः इसी आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए हमारे संविधान के निर्देशन-सिद्धांतों में एक सिद्धांत यह भी है कि सीधे-प्रतिपक्ष न्यायाग को वार्यांग से पूर्णतः पृथक् कर दिया जाए। विलोमी के कथनानुसार, न्यायाधीशों की स्वतंत्रता और निष्प-

क्षता के लिए यह आवश्यक है कि वे राजनीतिक गठबंधनों से मुक्त हो, नियुक्त हो जान के पश्चात् उनका कार्यकाल स्थायी हो, सामारणतः कार्याग द्वारा उन्हें पदच्युत न किया जा सके और उनका वेतन-भत्ता पर्याप्त हो जिसमें उनके कार्यकाल में कमी न की जा सके।

न्यायाधीश किस सीमा तक स्वतंत्र और निष्पक्ष हो सकते हैं ? — पिछले सालों में पचास वर्षों में यह प्रश्न महत्वपूर्ण बन गया है कि क्या न्यायाधीश पूर्णतः स्वतंत्र और निष्पक्ष हो सकते हैं ? सर्वप्रथम, यह प्रश्न समुक्त राज्य (अमेरिका) में उठाया गया। इसका कारण यह था कि वहाँ के सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय बहुमत द्वारा किए जाते हैं। कई बार ऐसा हुआ कि निर्णय 5-4 के बहुमत से हुए। इसका अर्थ यह हुआ कि कानून की दृष्टि से न्यायाधीशों का एक बड़ा अल्पमत भी निर्णय के पक्ष में न था। तथापि बहुमत के कारण वही निर्णय अधिकृत घोषित हुआ। अतएव, अनेक विद्वानों ने यह दावा की कि जिस प्रश्न पर 5 न्यायाधीशों का एक मत है और 4 न्यायाधीशों का दूसरा, हम वहाँ तक निश्चित रूप से यह कह सकते हैं कि ऐसा निर्णय कानूनी दृष्टि से उचित ही है। इसी प्रकार का एक निर्णय भारतीय सर्वोच्च न्यायालय ने भी 1967 ई० के प्रारम्भ में बुनियादी अधिकारों के सम्बन्ध में दिया है जिससे हमारे सम्मुख भी यह प्रश्न उपस्थित हो गया है। इसके अतिरिक्त, कई बार ऐसा हुआ कि पहले अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय ने एक निर्णय किया और कुछ वर्षों के बाद उसी प्रकार के दूसरे मामले में न्यायालय ने अपने पुराने निर्णय को बदल कर भिन्न निर्णय दे दिया। कई बार, ऐसा हुआ कि हम बीच में या तो किसी न्यायाधीश को मृत्यु हो गई अथवा किसी ने अवकाश-ग्रहण कर लिया। अर्थात् नया निर्णय इसलिए दिया गया कि नए नियुक्ति होने वाले न्यायाधीश ने अपना मत अभी तक अल्पमत में होने वाले न्यायाधीशों के अनुकूल दिया। भारतीय सर्वोच्च न्यायालय का वह निर्णय भी, जिसकी हमने चर्चा की है, पुराने संसम्मत से दिए हुए निर्णय से भिन्न है। अतः विचारकों का साम्प्रत यह प्रश्न एक नए रूप में उपस्थित हुआ कि क्या न्यायाधीशों का व्यक्तिगत विचार और दृष्टिकोण उनके निर्णयों का प्रभावित नहीं करते ? विवक्षित काल पर यह पाया गया कि अस्तु न्यायाधीशों के दृष्टिकोण और विचारों की उनके निर्णयों पर गम्भीर छाप होती है। प्रश्न यह उठता है कि यदि न्यायाधीशों के दृष्टिकोण उनके मत को प्रभावित करते हैं, तो यह वहाँ तक उचित है कि विधानाग के मत के समस्त न्यायाधीशों का (व्यक्तिगत दृष्टिकोण पर आधारित) बहुमत को मान्यता दी जाए। यह समस्या दमस्त और भी उठ खड़ी हुई कि कई बार सर्वोच्च न्यायालय ने यह घोषणा की कि विधानाग ने नागरिकों के व्यवसाय करने के अधिकार पर जो रोकें लगाई हैं, वे अनुचित हैं। अनेक विद्वानों से एकों का



कहना है कि ऐसे कानूनों के राजनीतिक औचित्य अथवा अनौचित्य पर विचार करना न्यायाधीशों का काम नहीं है ; यह उत्तरदायित्व तो विधानाग का है । ब्रोगन आदि कई विद्वानों ने घोषणा की कि अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय एक तीसरा सदन बन गया है और उसके निर्णय संसद के दो सदनों के निर्णय से अपेक्षाकृत अधिक प्रामाणिक हैं । जब इस प्रकार के प्रश्न उठाए जा रहे थे और उन पर गर्मगर्म बहसें चल रही थीं तो कुछ लोगों को आशंका हुई कि इससे सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की प्रतिष्ठा को काफी ठेस पहुँचेगी । हर्ष का विषय है कि अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय ने व्यावहारिक रूप में अब यह मान लिया है कि उन्हें कानूनों के राजनीतिक औचित्यो पर विचार नहीं करना चाहिए, केवल कानूनी दृष्टि से उनका विवेचन करना चाहिए । साथ ही उनके निर्णय समय की बदलती हुई मान्यताओं के अनुकूल होने चाहिए ।

#### 4. न्यायाग की पृथक्ता का प्रश्न

ऊपर हम कह चुके हैं कि न्यायाग तभी स्वतंत्र, निर्भीक और निष्पक्ष हो सकता है जब उसे कार्याग की आधीनता और दबाव से मुक्त कर दिया जाए । ऐसा करने के लिए यह आवश्यक है कि विधानाग और न्यायाग के कार्य पृथक् व्यक्तियों और पदाधिकारियों को सौंपे जाएँ । इसे न्यायाग की स्वतन्त्रता का सिद्धांत कहते हैं, और जैसा कि हम ऊपर कह चुके हैं, भारतीय संविधान ने इसे राज्य के एक निर्देशक सिद्धांत के रूप में स्वीकार किया है और सभी प्रदेशों में इस दिशा में प्रयत्न किए जा रहे हैं । तथापि हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि न्यायाग और कार्याग को पूर्णतः पृथक् नहीं किया जा सकता । कई मामलों में इनके अधिकार एक-दूसरे के क्षेत्र से बहुत सम्बंधित होते हैं । उदाहरण के लिए, पिछले दिनों से प्रशासनिक अधिकारियों को विभिन्न प्रकार के न्याय-सम्बंधी अधिकार सौंपना एक आम रिवाज बन गया है । इसे प्रशासनिक न्याय कहते हैं । मोटे रूप में यह तीन प्रकार से हमारे ऊपर प्रभाव डालता है एक, प्रायः राजकीय कानूनों, नियमों, अधिनियमों और राजाज्ञाओं को लागू करने और मनवाने का भार प्रशासनिक अधिकारियों को सौंपा जाता है । प्रायः इन बातों से संबंधित उनके अधिकार यदि न्यायिक नहीं तो अधिन्यायिक अवश्य बड़े जा सकते हैं । उदाहरण के लिए म्युनिसिपैलिटी इस बात का निर्णय करती है कि आपने अपनी इमारत का जो नक्शा उसे दिया है, उसे वह मंजूर करे अथवा नहीं । इसी प्रकार प्रशासनिक अधिकारियों को इस बात की छूट है कि जो लोग मोटर चलाने का लाइसेंस प्राप्त करना चाहते हैं उनकी वे परीक्षा लें और इसके बाद इसका निर्णय करें कि उन्हें लाइसेंस दिया जाए अथवा नहीं । इस प्रकार के अन्य संकटों अधिकार प्रशासनिक

अफसरो को प्राप्त हैं। यही नहीं, बरिंदेसों में यह नियम बनाया गया है कि इन अफसरो का निर्णय अंतिम होना और उसके विरुद्ध कोई अपील नहीं की जा सकेगी। अतः यह स्पष्ट है धीरे धीरे न्याय के क्षेत्र में प्रशासनिक अधिकारियों का प्रवेश होता जा रहा है। दूसरे, कुछ सीमा तक आज भी न्यायाधीश कार्यकारियों के अधीन होते हैं। प्रायः उनकी नियुक्ति कार्यकारियों द्वारा की जाती है और उनकी तरफ़ी भी कार्यकारियों पर निर्भर रहती है। तीसरे, कार्यकारियों को निर्णय के पहले या बाद में सजा अथवा जुर्माने को कम करने, आसिक अथवा पूर्णतः क्षमा-प्रदान करने का अधिकार होता है। इसी प्रकार, जिस समय सफ़टवासीन स्थिति की घोषणा कर दी जाती है और मांसल सों लागू हो जाता है, उस समय असाधारण न्यायालय कार्य करने लगते हैं जिसमें प्रायः सैनिक अधिकारी होते हैं। दूसरे और, न्यायाग को भी अनेक प्रकार के ऐसे कार्य करने पड़ते हैं जो कार्याग के सीमा-क्षेत्र का अतिप्रमण करते हैं। उदाहरण के लिए, छोटी उम्र के बच्चों के लिए सरक्षक नियुक्त करना अथवा जायदाद के लिए प्रबंधकर्ता नियुक्त करना आदि।

अब यह स्वीकार किया जाता है कि न्यायाग और कार्याग का एक-दूसरे के क्षेत्र में अतिक्रमण आधुनिक आवश्यकताओं के अनुरूप है और इसलिए उस पर रोक नहीं लगाई जा सकती। अधिक से अधिक हम यह कर सकते हैं कि जहाँ प्रशासनिक अफसरो को न्याय संबंधी अधिकार दिए जाएँ, उनके निर्णय अंतिम न हों, और विशेष परिस्थितियों में उनके निर्णयों के विरुद्ध साधारण न्यायालयों में अपील करने का अधिकार हो। वस्तुतः अनेक राज्यों में अब इस प्रकार की व्यवस्था या तो कर दी गई है या की जा रही है। इस प्रकार प्रशासनिक अधिकारियों द्वारा किए जाने वाले न्याय संबंधी कार्य भी अब उच्च न्यायालयों के भातहत हो गए हैं।

चतुर्थ न्यायाग का महत्त्व—शक्ति-वृद्धि के सिद्धान्त के संबंध में अनेक ही विद्वानों में मतभेद न हो, व इस बात की स्वीकार करते हैं कि नागरिकों के अधिकारों की रक्षा के लिए और अन्य कारणों से एक स्वतंत्र और निष्पक्ष न्यायाग की होना नितांत आवश्यक है। इन कारणों से हमारा अभिप्राय यह है कि सर्वप्रथम, न्यायाधीश कार्यकारियों से शृङ्खल हटाने चाहिए और उनको प्रशासन के कार्य नहीं सौंपने चाहिए, नहीं तो प्रशासनिक अधिकारी स्वयं ही अभिवाक्ता और न्यायाधीश बन बैठेंगे, और यह एक सर्वमान्य सत्य है कि कोई व्यक्ति अपने मामले में निष्पक्ष निर्णय नहीं द सकता। यही नहीं, जहाँ न्यायाग और कार्याग मिले-जुले रहते हैं, वहाँ न्यायाधीशों को कार्यकारियों की कृपा पर निर्भर रहना पड़ता है। उनकी उन्नति आदि भी कार्यकारियों पर निर्भर रहती है। ऐसी दशा में वे कार्याग

के दबाव से मुक्त नहीं हो सकते। दूसरे, प्रशासनिक अधिकारियों और न्यायाधीशों के लिए जो योग्यताएँ अपेक्षित हैं, वे केवल भिन्न ही नहीं, बल्कि परस्पर विरोधी हैं। प्रशासकों में घुस्ती, तुरतु-निर्णय करने की क्षमता और दृढ़ता होनी चाहिए। इसके विपरीत न्यायाधीश में शांत-स्वभाव, निष्पक्षता और विवेकशीलता होनी चाहिए। अतः यह स्पष्ट है कि अच्छे प्रशासनिक अच्छे न्यायाधीश नहीं हो सकते और अच्छे न्यायाधीश यदायदा ही अच्छे प्रशासनिक बन पाते हैं। तीसरे, ऐसे ही कारणों से न्यायाधीशों का विधानांगों से भी पृथक् रखना चाहिए। यदि वे विधानांग के सदस्य होंगे तो उनका एक विशिष्ट राजनीतिक दृष्टिकोण हो सकता है जबकि न्यायाधीशों को निरपेक्ष भाव से सभी मतों पर विचार करना चाहिए। सक्रिय राजनीति में भाग लेने से न्यायाधीश राजनीति के दलदल में फँस जायेंगे और अपनी स्वतंत्रता और निष्पक्षता खो बैठेंगे। चौथे, प्रायः न्यायाधीशों को राजनीतिक कार्याचार्यों और प्रशासनिक अधिकारियों के कार्यों की बालोचना करनी पड़ती है। आजका अनेक राज्यों में नागरिकों के युनिफार्म रक्षा का भार भी न्यायाधीशों को सौंप दिया जाता है। यही नहीं, सघीय राज्यों में सशस्त्र और राज्यों के मध्य अधिकार-विभाजन के संरक्षण का भार भी प्रायः उच्च न्यायालयों को दे दिया जाता है। अतः यदि न्यायांग किसी भी अशान्त कार्यांग के अधीन अथवा दबाव में होगा तो यह अपनी स्वतंत्रता, निर्भीकता और निष्पक्षता की रक्षा नहीं कर सकता। अतः हमें न्यायांग को शासन के अन्य विभागों से पृथक् करने का भरपूर प्रयत्न करना चाहिए।

### 5. विधि-शासन

जैसा कि हम पहले आये हैं 'विधि-शासन' का अभिप्राय होता है कि शासन कानून के अनुसार हो, व्यक्तियों की मनमानी न हो। 'विधि शासन' के सिद्धांत पर प्लेटो और अरस्तू ने बहुत कुछ कहा है। हमारे मतानुसार, वर्तमान राज्यों में 'विधि-शासन' अत्यंत आवश्यक है। व्यक्ति के मनमाने शासन से 'विधि-शासन' हमेशा उत्तम माना जाएगा। तब आधुनिक 'विधि-शासन' का रूप प्लेटो-अरस्तू की रूपरेखा के विधि शासन से कुछ भिन्न है। इस प्रकार की व्यवस्था का जन्म *मॉन्टेस्क्ये* के *जुअर और सही* के अपने *अनरर एंड सडर* के दूसरे देशों में फैल गया। बाइसी ने इसका निवेद्य करते हुए इसके निम्न सिद्धांत स्मरण किए हैं। प्रथम, नागरिकों को केवल उन अपराधों के लिए दंड दिया जा सकता है जो किसी घोषित और सामूहिक हुए कानूनों के विरुद्ध हों। उन्हें किसी ऐसे अपराध के लिए दंड नहीं दिया जा सकता, जिनका कानूननो ने निवेद्य न किया हो। दूसरे, कानून की दृष्टि से सभी समान हैं। इसका अर्थ यह है

कि कोई व्यक्ति कानून के ऊपर नहीं है; और जो व्यक्ति भी अपराध करेगा वह कानून के शिकारे से नहीं बच सकता। अपराध करने वाला धाँधे जो हो, उसे साधारण कानूनों के अनुसार साधारण न्यायालयों में पेश होकर जवाब देना पड़ेगा। इस सम्बन्ध में धनी और निर्धन, ऊँचे और नीचे आदि का कोई भेदभाव नहीं किया जाएगा, यहाँ तक कि इस बात पर भी कोई ध्यान नहीं दिया जाएगा कि कानून तोड़ने वाला व्यक्ति सरकारी कर्मचारी या अपराध है अथवा साधारण नागरिक।

समवालीन विचारक डाइसी के इस मत को पूर्णतः मान्यता नहीं देते। इसका कारण यह है कि इंग्लैंड में भी अब 'प्रशासनिक विधि' का चलन हो गया है। यदि कोई सरकारी कर्मचारी अथवा अक्सर सरकारी कार्यों को करते हुए कोई ज्यादती कर बैठता है अथवा कानूनों को भंग करता है, जिससे नागरिकों को हानि होती है तो वे अब हजनि की माँग कर सकते हैं। यह मामला अब साधारण न्यायालयों में न जाकर प्रशासनिक न्यायालयों में जाते हैं और इन मामलों का फैसला साधारण कानूनों द्वारा न होकर विशिष्ट प्रशासनिक नियमों के अनुसार होता है। इस प्रकार इंग्लैंड में भी अब डाइसी के अर्थ में 'विधि-शासन' नहीं रह गया। तथापि यह नई व्यवस्था भी 'विधि-शासन' के मूल तत्त्व (अर्थात् कानून के अनुकूल आचरण और मनमानी पर रोक) के अनुकूल है।

पिछले १० वर्षों में राज्य के कार्य बहुत अधिक बढ़ गए हैं और राज्य अब अनेक सामाजिक, आर्थिक, और सांस्कृतिक कार्य करता है जो बहुत पेचीदा हैं। अतएव विधानाग इनके सम्बन्ध में जो कानून बनाता है वे बहुत विस्तृत नहीं होते। प्रायः विधानाग केवल कानून की रूपरेखा, उसके उद्देश्य और उसकी मुख्य धाराएँ पारित कर देता है और कार्यकारियों को इस बात की अनुमति दे देता है कि वे इन कानूनों के अतर्गत नियम, उपनियम, और अध्यादेश जारी कर दें। इस प्रकार के बनाए हुए नियमों को 'अधीनस्थ विधि-निर्माण' (Subordinate Legislation) कहते हैं। इस प्रकार के बनाए हुए नियम भी विधानाग द्वारा पारित कानूनों के समान ही लागू होते हैं, किन्तु न्यायालयों को इन अधिनियमों और राजशाशनों की वैधता की जाँच करने का अधिकार होना है अर्थात् यह देखने का कि इनकी बनावट समय बायीं कही अपने अधिकार-क्षेत्र से बाहर तो नहीं निकल गया। समवालीन विद्वानों का मत है कि वर्तमान परिस्थितियों को देखते हुए 'अधीनस्थ विधि-निर्माण' अनिवार्य हो गया है। अतएव, प्रश्न यह नहीं है कि 'अधीनस्थ विधि निर्माण' हो या न हो, बल्कि यह है कि इसके सम्भावित दुरुपयोग को कैसे रोका जाए। यदि उचित प्रबंध कर दिया जाए तो यह व्यवस्था 'विधि-शासन' के मूल तत्त्व की विरोधी नहीं है। सिकागो विश्वविद्यालय में, यूनेस्को के शाखा-

वर्तमान में होने वाली विधि शास्त्रियों की एक परिपक्व ने गम्भीर विचार-विमर्श के बाद यह निष्कर्ष निकाला कि विधि शासन का अभिप्राय है 'मानव अधिकारों की सुरक्षा' और इसका उद्देश्य है व्यक्तिगत स्वतंत्रता और सार्वजनिक व्यवस्था में सामंजस्य स्थापित करना। इस परिपक्व के अनुसार, विधि-शासन का सार सत्ताओं में निहित नहीं है बल्कि उन मूल्यों में निहित है जिनकी हम स्थापित करना चाहते हैं। इसका अर्थ यह है कि वैधता का वातावरण और कानूनी व्यवस्था को बनाए रखा जाए। बाढ़ के कथनानुसार, पिछले दिनों विधि शासन में जो विलम्बशील बढ़ने लगी है उसका प्रमुख रूप मनमाने और निरंकुश शासन का विरोध करना है।

## 6 प्रशासनिक कानून

विधि-शासन का चलन मुख्यतः अंग्रेजी भाषा भाषी और ब्रिटेन से प्रभावित देशों में है। यूरोपीय महाद्वीप में और ऐसे अन्य देशों में, जो रोमन कानून से प्रभावित हुए हैं, एक भिन्न व्यवस्था है जिसको 'प्रशासनिक कानून की व्यवस्था' कह सकते हैं। इसके अंतर्गत दो प्रकार के न्यायालय, कानून और न्यायिक प्रक्रियाएँ होती हैं। एक तो वह जो नागरिकों के आपसी संबंधों और व्यवहार पर लागू होती है और दूसरी वह जो नागरिकों और सरकारी कर्मचारियों के मामलों में लागू होती है। यदि नागरिकों को सरकारी कर्मचारियों से कोई शिकायत है अथवा सरकारी कर्मचारियों के कारण उन्हें हानि पहुँची है तो वे विशिष्ट न्यायालयों में, जहाँ विशिष्ट कानून और विशिष्ट न्यायिक प्रक्रियाएँ चलती हैं, अपना मामला ले जा सकते हैं। इनके कानून सरल होते हैं और धीमे से फैसले भी हो जाते हैं। जिन देशों में यह व्यवस्था लागू है वहाँ की जनता ने इसे बहुत पसंद किया है। इसका कारण यह है कि नागरिकों को सरलता से न्याय मिल जाता है और उन्हें कानूनी दाव-पेच के पचड़े में नहीं पड़ना पड़ता। क्योंकि सरकारी कर्मचारियों को स्वयं अपने पास से कोई दंड अथवा जुर्माना नहीं देना पड़ता, अतः उन्हें वस्तु-स्थिति की उभरी स्थिति में कोई आपत्ति नहीं होती। इस व्यवस्था के अंतर्गत प्रशासनिक कानूनों का निर्माण हुआ, और विशेष प्रशासनिक न्यायालय बनाए गए, जो सुगम न्यायिक प्रक्रिया के अनुसार कार्य करते हैं। कहने को यह व्यवस्था विधि शासन की व्यवस्था के प्रतिबिम्ब प्रतीत होती है, किंतु यदि हम विधि-शासन के मूल तत्त्व को देखें तो हम यह पाएँगे कि इस व्यवस्था में भी कोई कानून विरोधी अथवा मनमाने ढंग पर काम करने की प्रवृत्ति नहीं है। एक समय था जब अनेक विद्वान लेखक इन व्यवस्थाओं में से एक के प्रबल समर्थक थे और दूसरे के विरोधी थे। किंतु अब धीरे-धीरे इस प्रकार की उग्र

घारणाएँ समाप्त हो रही हैं और विचारक यह मानने लगे हैं कि समकालीन युग में विधि-शासन और प्रशासनिक कानूनों की व्यवस्था दोनों में ही हेरफेर हो रहे हैं जिनके कारण ये दोनों व्यवस्थाएँ एक-दूसरे के काफी समीप आ गई हैं।



दे देती है। प्रारम्भ में ये सस्थाएँ सरकारी होनी थी, किन्तु उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में इन सस्थाओं में भी लोकतंत्रीय सिद्धांत लागू किया जाने लगा और इन्हें स्वशासन की महत्वपूर्ण इकाई मान लिया गया। स्थानीय स्वायत्त-शासन में हमारा अभिप्राय यह है कि स्थानीय मामलों का प्रबंध स्थानीय व्यक्ति स्वयं अपने प्रतिनिधियों द्वारा करें।

**स्थानीय संस्थाओं और संघ की इकाइयों का भेद**—इन दोनों के अंतर को समझ लेना आवश्यक है। प्रथम, स्थानीय सस्थाएँ पूर्णतः स्वतंत्र नहीं होतीं; वे केंद्रीय अथवा प्रादेशिक शासन के अधीन होती हैं। दूसरी ओर संघ की इकाइयों किसी केंद्रीय शासन के अधीन नहीं होती, अपने कार्यक्षेत्र में वे पूर्णतः स्वतंत्र और सर्वोपरि होती हैं। दूसरे, स्थानीय सस्थाओं पर उच्चतर शासन का कुछ न कुछ नियंत्रण अवश्य होता है जबकि संघ की इकाइयों पर इस प्रकार का कोई नियंत्रण नहीं होता। तीसरे, स्थानीय सस्थाओं के अधिकार-क्षेत्र को बिना उनकी सहमति के घटाया-बढ़ाया जा सकता है, किन्तु संघ की इकाइयों के अधिकारों में इस प्रकार की घटा-बढ़ी बिना सविधान में समोधन किए नहीं की जा सकती। चौथे स्थानीय सस्थाओं के कार्य केवल स्थानीय महत्व के होते हैं जिनकी देखभाल वहीं के रहने वाले व्यक्ति अच्छी तरह और स्वतंत्रतापूर्वक कर सकते हैं। उदाहरण के लिए, सफाई, बिजली, पानी का प्रबंध, नालिनी को बनवाना, स्थानीय सड़कों की बनवाना, बीमारी को रोकथाम, आग बुझाने का प्रबंध, प्राथमिक शिक्षा, स्थानीय उपवन आदि बनवाना। इनके विपरीत, संघ की इकाइयों के कार्य स्थानीय न होकर प्रादेशिक होते हैं।

**उपादेयता**—आज के विज्ञान राज्यों में केंद्रीय शासन स्थानीय मामलों की अच्छी तरह देखभाल नहीं कर सकता। साथ ही लोकतंत्र के सिद्धांतों के पालन के लिए यह उचित प्रतीत होता है कि केंद्रीय स्तर के अतिरिक्त स्थानीय और प्रादेशिक स्तरों पर भी शासन-प्रबंध जनता के घुने हुए प्रतिनिधियों के हाथों में हो। इसी प्रकार की भावनाओं से प्रभावित होकर स्थानीय स्वायत्त-शासन की संस्थाओं का विकास हुआ। इनसे अनेक लाभ हैं। प्रथम, इनसे शासन में बहुत सुविधा हो जाती है। केंद्रीय शासन से यह आशा नहीं की जा सकती कि वह दूर-दूर फैले हुए समस्त नगरों और गाँवों का ठीक-ठीक प्रबंध करे। यह काम उनके लिए बहुत कठिनाई का होगा। केंद्रीय शासन के अपने ही नार्थ इतने बढ़ गए हैं कि उन पर स्थानीय शासन का बोझ पड़ जाने से उसकी कार्य-क्षमता में कमी आ जायेगी। इसलिए अधिकारों का विभेदीकरण किया जाता है। यदि शासन का प्रबंध एक ही स्थान से किया जाए तो केंद्रीय शासन का कार्यक्षेत्र इतना अधिक बढ़ जाएगा कि उसके लिए सभी कार्य मुकाद रूप से करना कठिन

हो जाएगा। वस्तुतः एक दूर पर बैठी हुई केंद्रीय सरकार स्थानीय प्रबंध ठीक से नहीं कर सकती। न तो वह उनकी आवश्यकताओं को ही ठीक से समझ सकती है और न समय पर उनका काम ही कर सकती है। दूसरे, प्रायः स्थानीय मामले ऐसे होते हैं कि उनमें प्रतिदिन देखभाल की आवश्यकता होती है। अतः यह काम वे ही अच्छी तरह कर सकते हैं जो उन क्षेत्रों के रहने वाले हों और उन स्थानों की आवश्यकताओं को भलीभांति समझते हों। तीसरे, यदि केंद्र इन कामों को करना भी चाहे तो उसका परिणाम यह होगा कि 'नीकर-शाही' और उससे उत्पन्न दोष बहुत बढ़ जाएंगे। साथ ही अत्यधिक केंद्रीकरण के समस्त दोषों का भी समावेश हो जाएगा। काम में देरी, मनमानी करना, भ्रष्टाचार और दक्षता की कमी आदि दोष फैल जाएंगे। इस प्रकार, स्थानीय स्वशासन की सत्ताएँ अत्यधिक केंद्रीकरण के दोषों से देश की रक्षा करती हैं और नीकरशाही को भी नियंत्रण में रखती हैं। चौथे, केंद्रीय शासन यदि स्थानीय प्रबंध करे तो यह व्यवस्था बहुत महंगी पड़ेगी। वही काम यदि स्थानीय सत्ताएँ करें तो काम अच्छा और कम खर्च में हो सकता है। यही नहीं, स्वायत्त-शासन अपने खर्च के लिए स्थानीय कर लगा सकती है जिससे उन्हें पूरी तरह सरकार पर निर्भर नहीं रहना पड़ता। जब वे स्वयं कर लगाती हैं तो प्रायः कर-दाता यह जानना चाहते हैं कि उनके दिए हुए धन का सदुपयोग हो रहा है अथवा नहीं। पाँचवें, इनके अतिरिक्त स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था में स्थानीय नेताओं को आगे बढ़ कर काम करने का अवसर मिलता है। इस प्रकार उन्हें राजनीतिक अनुभव प्राप्त होता है जो आगे चलकर प्रादेशिक अथवा केंद्रीय स्तर पर भी सामंदायिक सिद्ध हो सकता है। इस दृष्टि से ये सत्ताएँ लोक-तंत्रीय प्रणाली की सरकार शिक्षण-सत्ताएँ हैं। इनके द्वारा ही नागरिकों में स्वशासन की रचनात्मक शिक्षा मिलती है। इन्हीं बातों को देखते हुए डि टोब्य-वेली ने कहा है कि 'नागरिकों की स्थानीय सत्ताएँ स्वतंत्र राष्ट्रों की शक्ति होती हैं।... एक राष्ट्र भले ही अपनी स्वतंत्र सरकार बना ले, किंतु म्युनिसिपल सत्ताओं की प्रवृत्ति के बिना उनमें स्वतंत्रता की भावना नहीं पैदा सकती।' विद्वान लेखक के ये विचार यथार्थ हैं। इन सत्ताओं के द्वारा नागरिकों को पता चलता है कि शासन-प्रबंध किस प्रकार होता है और उसमें क्या समस्याएँ और कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं। इस प्रकार का अभ्यास नागरिकों की उदासीनता और मुस्ती का अंत करता है और सार्वजनिक कार्यों के प्रति उनमें चाव पैदा करता है। इसमें उन्हें सेवा-भाव की क्रियात्मक रूप देने का अवसर भी मिलता है। स्थानीय स्वशासन नागरिकों को जागरूक बनाता है जिससे वे सजग हो जाते हैं और सदैव इस बात का ध्यान रखते हैं कि उनके हितों पर आँच न आए।



इससे उनमें राजनीतिक चेतना उत्पन्न होती है और स्वशासन का उन्हें अनुभव तथा अभ्यास होता है। यही नहीं, उनमें मिलजुल कर काम करने की प्रवृत्ति उत्पन्न होती है और उचित अनुचित की पहचान भी होती है। छठे, स्थानीय स्वशासन की समस्याएँ जितना सेवाकार्य करती हैं उतना अन्य कोई संस्थाएँ नहीं कर सकती। इसका कारण यह है कि स्थानीय मामलों का लोगों के जीवन से बहुत निकट का सम्बन्ध होता है। इसलिए उनके प्रति उनकी रुचि भी अधिक होती है। साथ ही वे जानते हैं कि यदि वे आगे बढ़कर इन कार्यों को समुचित रूप से नहीं करेंगे तो दूसरी कोई संस्था इन कार्यों को नहीं करेगी। उनके मन में स्वतः ही यह भावना होती है कि उनका नगर साफ सुथरा, सुन्दर और स्वस्थ रहे। वे चाहते हैं कि पानी, बिजली, आदि का प्रवर्ध उत्तम हो। उनकी इच्छा होती है कि उनके नगर में अच्छी सड़कें, अच्छे पार्क, अच्छे पुस्तकालय, आदि हों। दूर से बैठे हुए सरकारी कर्मचारियों का इन बातों से इतना लगाव नहीं हो सकता क्योंकि उनके व्यक्तिगत जीवन से इन समस्याओं का कोई सम्बन्ध नहीं होता। इसी कारण स्थानीय स्वशासन को लोकतंत्र की शिक्षण-भूमि कहा गया है। स्थानीय स्वशासन के माध्यम से नागरिकों में अनुभव और अभ्यास तो होता ही है, साथ ही उनमें उत्तरदायित्व की भावना भी आती है जो उन्हें राष्ट्रीय राजनीति में भाग लेने के योग्य बनाती है। यही नहीं, यह उनके सेवाभाव को प्रोत्साहित करती है। वाइस के कथनानुसार, जो व्यक्ति स्थानीय स्तर पर निर्भीकतापूर्वक और सेवा-भाव से प्रेरित होकर काम करते हैं उन्हें उन गुणों का प्राथमिक ज्ञान प्राप्त हो जाता है जो देश की नागरिकता के लिए नितांत आवश्यक हैं।

## 2 स्थानीय स्वायत्त-शासन के कार्य

स्थानीय स्वशासन की समस्याओं के कार्य सभी राज्यों में एक-समान नहीं होते। उनमें थोड़ा-बहुत अंतर रहता है तथापि इनके कार्यों के सम्बन्ध में कुछ सामान्य सिद्धांत हैं जिनका विवेचन किया जा सकता है। प्रायः राष्ट्रीय महत्त्व के सभी ऐसे कार्य जो सामान्य हित में होते हैं और जिनको राष्ट्रीय स्तर पर ही समुचित ढंग से पूरा किया जा सकता है, केंद्रीय शासन को सौंप दिए जाते हैं। दूसरी ओर वे सभी कार्य जो स्थानीय महत्त्व के हैं और जिनको स्थानीय स्तर पर ही अच्छी तरह सुगमतापूर्वक और कम खर्च में किया जा सकता है, स्थानीय संस्थाओं को सौंप दिए जाते हैं। ये सर्वमान्य सिद्धांत हैं, तथापि इन को लागू करने में भिन्नता हो सकती है।

स्थानीय संस्थाओं के कार्यों को प्रायः विचारकों ने दो वर्गों में विभाजित

किया है : प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष । प्रत्यक्ष सेवाओं में तीन प्रकार के कार्य सम्मिलित हैं : शिक्षा सबंधी और सांस्कृतिक ; सामाजिक और अन्य सामान्य कार्य ; और सार्वजनिक कार्य निर्माण एवं सेवा । इनमें से प्रथम के अंतर्गत प्राथमिक शिक्षा, पुस्तकालय, सामाजिक शिक्षा, पार्क, बगीचे और क्रीडा-स्थल आदि आते हैं । दूसरे के अंतर्गत, स्वास्थ्य और सफाई, सड़को और नालियों का निर्माण, अस्पताल, जल-व्यवस्था, रोशनी का प्रबंध, आग बुझाने की व्यवस्था, नगर-विकास योजना, इमारतों के निर्माण पर नियंत्रण, यातायात पर नियंत्रण, जन्म और मरण का लेखा, अपग और निर्धन व्यक्तियों की देखभाल आदि आते हैं । सार्वजनिक सेवा निर्माण एवं कार्यों के अंतर्गत पीने योग्य पानी की समुचित व्यवस्था, गैस और बिजली का प्रबंध, राजमार्गों का निर्माण, सार्वजनिक यातायात का प्रबंध आदि आते हैं । कार्यों की इन सूचियों को देखने से स्पष्ट हो जायगा कि कई ऐसे कार्य हैं जो दूसरी और तीसरी दोनों ही सूचियों में आ सकते हैं । उदाहरण के लिए रोशनी का प्रबंध एवं जल व्यवस्था । अप्रत्यक्ष सेवाओं में अनेक बातें आती हैं, जैसे स्थानीय चुनाव, स्थानीय नियुक्तियाँ, वित्त व्यवस्था, कर लगाना और इकट्ठा करना, सार्वजनिक सम्पत्ति की देखभाल आदि । इंग्लैंड, फ्रांस, सोवियत संघ, संयुक्त राज्य (अमेरिका) जैसे देशों में स्थानीय संस्थाओं को ऐसे बहुत से कार्य दिए गए हैं जो उक्त सूची में सम्मिलित नहीं हैं । अब स्थानीय संस्थाओं का कार्यक्षेत्र घटता ही जा रहा है, किंतु भारत में अभी तक इस दिशा में कोई कदम नहीं उठाया गया ।

### 3. स्थानीय स्वशासन के गुण-दोष

स्थानीय स्वशासन संस्थाओं की उपयोगिता पर हम विचार कर चुके हैं । ब्राइस ने इन्हें लोकतंत्र के पुष्पारे की छोटी-छोटी फुहारें बताया है । स्वायत्त-शासन की इन संस्थाओं के अनेक लाभ हैं । प्रथम, यह स्वशासन की शिक्षा देते हैं और इनके अंतर्गत प्राप्त अनुभव और अभ्यास आगे चलकर राष्ट्रीय स्तर पर बहुत काम आता है । सास्की ने इनके दीक्षित महत्त्व पर बहुत बल दिया है । दूसरे, इनसे लोगों में सहकारिता से काम बनने की प्रवृत्ति पैदा हो जाती है और वे उत्तरदायित्व बहन करने के योग्य हो जाते हैं । जीवन के साथ निकट सम्पर्क होने के कारण इनके कार्यों में नागरिकों की अधिक दिलचस्पी होती है और इसी कारण कार्य कुशलता भी अधिक हो-नी है । तीसरे, यह केंद्रीय शासन को ऐसे अनेक झगड़ों से मुक्त कर देता है जिनका समुचित हल करना उसकी दक्षि से बाहर होता है । चौथे, यह व्यवस्था मितव्ययी होती है । नागरिक यह जानते हैं कि जो भी वे तत्त्व करेंगे वरों के रूप में उन्हीं को उसका भुग-

तान करना होगा। अतः वे बहुत सोच विचार के साथ खर्च करते हैं। इसका दूसरा पहलू यह है कि राष्ट्रीय कोष से इस मद में खर्च नहीं करना पड़ता और यह ठीक भी है कि स्थानीय कार्यों के लिए स्थानीय कर लगाकर धन एकत्रित किया जाए। साथ ही, यह प्रमाणित हो चुका है कि स्थानीय सरकार ही स्थानीय आवश्यकताओं को कम खर्च में और अधिक कुशलता के साथ पूरा कर सकती है। यहाँ इस पर भी ध्यान देना आवश्यक है कि प्रत्येक नगर और गाँव की अपनी विशेष समस्याएँ होती हैं और सन्तुष्ट होकर इन विशेषताओं को ध्यान में रखते हुए करना चाहिए। यह कार्य स्थानीय व्यक्ति ही भलीभाँति कर सकते हैं। पाँचवें, ये समस्याएँ लोगों ने अपने जन्म स्थान के लिए प्रेम और आस्था में एक सामान्य भावना को जन्म देनी हैं। नागरिक अपने सीमित स्वार्थों से ऊँचे उठकर अपने स्थान के हितों की ओर ध्यान देना सीख जाते हैं और आगे चलकर वे पूरे देश और मानवता के हितों पर भी ध्यान देने लगते हैं। छठे इन समस्याओं ने सामाजिक सेवा और सार्वजनिक हितों के लिए बहुत कार्य किए हैं। सोवियत संघ में स्थानीय संस्थाओं की आर्थिक क्षेत्र में भी महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है। इन गुणों को देखते हुए हम यह सजते हैं कि स्वशासन की समस्याएँ उत्तम नागरिकता के लिए अत्यंत आवश्यक हैं। इनके द्वारा लोकतन्त्र की बीज पनपते हैं और निरक्षरता पर रोक लगती है।

इन समस्याओं के कुछ दोष भी हैं। प्रथम, कभी-कभी इनके कारण लोगों में एक संकुचित स्थानीय भावना उत्पन्न हो जाती है और वे अपने नगर और जिले को देश की अपेक्षा अधिक महत्व देने लगते हैं। दूसरे, भारत में यह देखा गया है कि यदि इन स्थानीय संस्थाओं पर उचित नियंत्रण न हो तो इनमें अनेक गड़बड़ियाँ होने लगती हैं। उदाहरण के लिए, इनमें राजनीतिक दलबन्दी और पक्षपात बल पकड़ लेता है और सार्वजनिक हितों पर पूरा ध्यान नहीं दिया जाता। तीसरे कुछ आलोचकों का कहना है कि इन संस्थाओं में कार्य-कुशलता का अभाव होता है। स्थानीय व्यक्ति नियमों के प्रति बहुत लापरवाह होते हैं और बहुधा मनमानी करते हैं। स्थानीय कर्मचारी प्रायः अयोग्य होते हैं और कुशलतापूर्वक अपना काम नहीं कर सकते। चौथे, कुछ आलोचकों का कहना है कि इन संस्थाओं के मितव्ययी होने की बात ठीक नहीं है। सार्वजनिक कोष और सम्पत्ति में प्रति बहुधा नागरिक लापरवाह होते हैं। यह भी देखा गया है कि अपने मित्रों को नौकरी देने के लिए अनावश्यक नियुक्तियाँ कर दी जाती हैं। ऐसा बातों का परिणाम यह होता है कि खर्च कम होने के स्थान पर बचत होती है और काम, फिर भी, कुशलतापूर्वक नहीं होता। अन्तिम, १९५५ में यह पहलू

स्थानीय संस्थाओं में भ्रष्टाचार, दलबन्दी, जाति के प्रति पक्षपात

आदि अनेक दोष पाए जाते हैं। हमारा मत है कि भारत में इस प्रकार के दोष इसलिए पाए जाते हैं कि स्थानीय सस्याओं के प्रथम में ऊपर के अक्षर बहुत हस्तक्षेप करते हैं। इसके अतिरिक्त इन सस्याओं का कार्य-क्षेत्र प्रायः इतना सीमित होता है कि योग्य व्यक्तियों को इनमें भाग लेने के लिए कोई उत्साह नहीं होता। साथ ही, हमारे देश में इन सस्याओं की आय बहुत सीमित है और सब की मदें ऐसी हैं जिनके लिए जितना भी धन मिले उतना ही थोड़ा है। इसलिए हताश होकर हमें यह नहीं सोचना चाहिए कि ये सस्याएँ अनावश्यक हैं और इनके स्थान पर सरकारी प्रबंधक नियुक्त कर दिए जाएँ। ये विचार लोकतंत्रीय भावना के प्रतिकूल हैं। इनके अनिश्चय, हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि 'लोकतन्त्र के दोषों का उपचार अधिक लोकतन्त्र है'। हम इन सस्याओं को अधिक दायित्व सौंपने चाहिए और उनको यथेष्ट धन देना चाहिए जिससे वे अपने कार्यों को ठीक ढंग से कर सकें। आवश्यकतानुसार इन पर नियंत्रण हो, किन्तु दिन-प्रतिदिन के काम में हस्तक्षेप के रूप में नहीं।

#### 4. स्थानीय स्वशासनिक सस्याओं पर नियंत्रण

यद्यपि इन सस्याओं को अपने काम करने की यथेष्ट स्वतंत्रता होती है, किन्तु वे पूर्णतः स्वाधीन नहीं हैं। इनके ऊपर केंद्रीय अथवा प्रादेशिक सरकार का नियंत्रण रहता है। किसी-किसी देश में नियंत्रण इतना अधिक होता है कि स्थानीय सस्याओं के अधिकार बहुत सीमित हो जाते हैं। आज अनेक विद्वान् लेखक यह स्वीकार करते हैं कि बाह्य नियंत्रण राष्ट्रीय दृष्टि से अत्यंत आवश्यक है क्योंकि आज की स्थानीय समस्याओं का एक राष्ट्रीय पहलू भी होता है। उदाहरण के लिए प्राथमिक शिक्षा, स्वास्थ्य और यातायात को ही ले लीजिए। समकालीन युग में ये सभी बातें देश के लिए इतनी महत्वपूर्ण हैं कि इन मामलों में साफ-वाही अथवा कुशलता की कमी को सहन नहीं किया जा सकता और न स्थानीय सस्याओं को इन विषयों में मनमानी करने की अनुमति ही दी जा सकती है। इसलिए यह सुझाव दिया गया है कि केंद्रीय अथवा प्रादेशिक सरकार को कुछ आदर्शात्मक कानून (normative legislation) बनाने का अधिकार होना चाहिए और उन नियमों के अंतर्गत उपनियम और आदेश जारी करने का अधिकार इन सस्याओं को दिया जाना चाहिए। ऐसा करना इसलिए और भी आवश्यक हो गया है कि उपर्युक्त विषयों की देखभाल के लिए स्थानीय स्तर पर दोष-कार्य नहीं किए जा सकते। अतएव, केंद्रीय आदर्शात्मक कानूनों के अभाव में स्थानीय सस्याओं के निष्ठुर जाते की संभावना है। इससे अतिरिक्त इन सस्याओं का प्रायः केंद्रीय अथवा प्रादेशिक सरकारें समुचित आर्थिक सहायता देती हैं। इसलिए यह

आवश्यक हो जाता है कि वे इस बात की जाँच-पड़ताल भी करें कि इस सहायता का दुरुपयोग तो नहीं हो रहा । जहाँ, हम इस प्रकार के आदर्शवादीक नियंत्रण के समर्थक हैं, वहाँ नियंत्रण के नाम पर विस्तार की बातों में हस्तक्षेप करना भी हम अनुचित मानते हैं । इससे आत्म निर्भरता जाती रहती है और उत्साह मरुट हो जाता है । अतः अच्छा यह है कि सरकार व्यापक नियम बना दे और उन नियमों के अंतर्गत स्थानीय संस्थाओं को काम करने की पूरी स्वतंत्रता दे दे । डा० बेनीप्रसाद के अनुसार, स्थानीय संस्थाओं को सरकार से परामर्श और आदेश मिलने चाहिए । ये आदेश यथासम्भव सरकारी नियंत्रण अथवा हस्तक्षेप के रूप में नहीं बल्कि बाय ध्येय सेवे की अच्छी तरह जाँच-पड़ताल के रूप में होना चाहिए । वस्तुतः इन संस्थाओं की प्रक्रियाओं में सच्चा सुधार बहुत कुछ जनता की राजनीतिक चेतना, सक्रिय सहयोग एवं जागरूकता पर निर्भर है ।

**सफलता के लिए आवश्यक दसाएँ**

इन संस्थाओं के सतोपजनक ढंग से कार्य न करने पर हमें हताश नहीं होना चाहिए । जैसा कि हम कह चुके हैं, लोकतंत्रीय संस्थाओं के दोषों का परिमार्जन करने का एकमात्र उपाय है, अधिक मोक्षतंत्र । इसलिए सास्की के मतानुसार, इन संस्थाओं का कार्य-क्षेत्र जितना अधिक बढ़ाया जा सके, बढ़ाया जाना चाहिए । साथ ही, प्रतिदिन के कार्यों में यथासम्भव हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए, और इन्हें अर्थाभाव भी नहीं होना चाहिए । सास्की के कथनानुसार, स्थानीय संस्थाओं को भूल करने का अधिकार होना चाहिए । यदि उन्हें यथेष्ट अधिकार और पहल करने के अवसर नहीं दिए जाएँगे तो ये संस्थाएँ कभी अच्छी तरह नहीं पनप सकेंगी, और सुगठित और सफल स्थानीय स्वशासनिक संस्थाओं के अभाव में लोकतंत्र का पीछा कभी संभव नहीं बन पाएगा ।

## मताधिकार तथा प्रतिनिधित्व

प्रत्येक व्यक्ति जानता है कि पृथक् चुनाव-पद्धति राष्ट्रीय भावना के विकास में बाधक हुई है, किंतु प्रत्येक व्यक्ति समझता यह उतनी अच्छी प्रकार नहीं समझता कि पृथक् चुनाव-पद्धति अल्पसंख्यक समुदाय के लिए और भी अधिक बुरी है। वह बहुमत की अल्पमत से सर्वथा स्वतंत्र बना देती है और उसके मत प्रायः विरोधी होते हैं। पृथक् चुनाव-पद्धति में इसका फल यह होता है कि अल्पसंख्यकों को सदैव एक विरोधी बहुमत का सामना करना होता है जो अपनी सहायक बल पर उनकी इच्छाओं का हनन कर सकत हैं।

—नेहरू कमंडी रिपोर्ट

वर्तमान युग अप्रत्यक्ष अथवा प्रतिनिधिक लोकतंत्र का है जिसमें नागरिकों को सीधे शासन के कामों में भाग लेने के अवसर नहीं मिलते। राज्य के विस्तार, एक स्थान की दूसरे स्थान से दूरी, जनसंख्या की अधिकता आदि के कारण यह असम्भव हो जाता है। इस स्थिति में लोगों के लिए अपने प्रतिनिधि चुनकर उनसे माध्यम से शासन-कार्य चलाया जाना अनिवार्य हो जाता है। इस प्रकार मत-धिकार और प्रतिनिधित्व आज के लोकतंत्र के बुनियादी-आधार हैं।

### 1. मताधिकार

राज्य में प्रत्येक व्यक्ति को मत देने का अधिकार नहीं दिया जाता। उदाहरण के लिए नाबालिग, भयंकर अपराधी, पागल और विदेशिया को वही भी मताधिकार नहीं दिया जाता। इस प्रकार का अधिकार जिन व्यक्तियों को दिया जाता है उन्हें मतदाता कहते हैं और इस अधिकार को मताधिकार कहते हैं और मतदाताओं की सामूहिक रूप से निर्वाचक-शक्ति कहा जाता है। जिस

क्षेत्र से मतदाता एक या एक से अधिक प्रतिनिधि चुनते हैं उसे निर्वाचन-क्षेत्र कहते हैं। जिस कागज पर मतदान किया जाता है उसे मतपत्र कहते हैं। नागरिकों द्वारा अपने प्रतिनिधि चुनने को निर्वाचन या चुनाव कहते हैं। यदि कोई प्रतिनिधि त्यागपत्र दे दे अथवा अन्य किसी कारण से उसके कार्यकाल समाप्त होने के पूर्व नए सिरे से चुनाव कराने पड़े तो उसे उपचुनाव कहते हैं। जिस स्थान पर वोट पड़ते हैं उसे चुनाव-स्थान कहते हैं।

मताधिकार के स्वरूप क समय में दो मत प्रचलित हैं। एक यह कि जनता ही समस्त शक्ति का स्रोत है। अतएव, प्रत्येक नागरिक को मतदान का अधिकार होना चाहिए। दूसरा मत यह है कि मताधिकार 'सामाजिक हित' की दृष्टि से दिया जाता है। अतएव, यह नागरिकों का अधिकार और कर्तव्य दोनों ही हैं, और 'लोकहित' में ही इसका उपयोग होना चाहिए। हमारे मतानुसार, मताधिकार केवल लोकहित के लिए ही आवश्यक नहीं है बल्कि नागरिकों के व्यक्तिगत विकास के लिए भी अत्यंत आवश्यक है। तथापि यह कार्य इतना उत्तरदायित्वपूर्ण है कि बच्चों, मूर्खों, पागलों, दिवालियों, भयंकर अपराधियों आदि को यह अधिकार नहीं सौंपा जा सकता। इन अपवादों के अतिरिक्त सभी वयस्क नागरिकों को बिना भेदभाव के मतदान का अधिकार वयस्क अथवा सार्वसौंदरिक मताधिकार कहलाता है। किन्तु यदि यह अधिकार केवल पुरुषों को ही प्राप्त हो तो इसे पुरुष-मताधिकार कहते हैं। इसी प्रकार, जहाँ स्त्रियों को मतदान के अधिकार दिलाने की बात की जाती है, इस प्रसंग को नारी-मताधिकार आशयलव्य कहते हैं। आज के युग में विद्वानों की आम राय यह है कि सभी वयस्क नागरिकों को समान रूप से मताधिकार प्राप्त होना चाहिए।

### वयस्क मताधिकार क्यों ?

वयस्क मताधिकार के पक्ष में अनेक मूर्तिन्याय दी जाती हैं। प्रथम, यह प्रजातन्त्र के सिद्धान्तों और भावनाओं का अनुकूल है। प्रजातन्त्र इस भावना पर आधारित है कि प्रत्येक व्यक्ति समान है और जनता ही शक्ति का मूल स्रोत है। यदि यह बात ठीक है तो इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि अन्य बातें ठीक होने पर, सभी वयस्क नागरिकों का समान राजनीतिक अधिकार, जिसका मताधिकार एक महत्वपूर्ण भाग है, मिन्न न चाहिए। दूसरे, मताधिकार प्राप्त होने से व्यक्ति की आत्मसम्मान की भावना जागृत होती है और उस समाज में अपने महत्व का मान होने लगता है और यह बात उसके व्यक्तित्व के विकास में सहायक होती है। तीसरे, निम्न व्यक्तिता को राजनीतिक अधिकार प्राप्त नहीं होने उनके धर्म नागरिक अधिकार भी मुरझित नहीं रह पाते। नागरिक अधिकारों के मुरझित

होने की सबसे बड़ी गारंटी मताधिकार की उपलब्धि है। चौथे, राज्य की नीति उसके निर्णय और कानून नागरिकों के जीवन पर महत्वपूर्ण प्रभाव डालते हैं। यद्यपि, लोकतन्त्रीय शासन में यह आवश्यक है कि नागरिकों को भी इनके बनाने में भाग हो और यह तभी सम्भव हो सकता है जब राज्य की नीति निर्धारित करने वाले और कानून बनाने वाले अधिकारी जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों के प्रति उत्तरदायी हों। पाँचवें, यदि एक वयस्क नागरिक को मताधिकार नहीं दिया जाता तो उसमें और एक विदेशी में विशेष भेद नहीं रह जाता, क्योंकि आजकल के समय में नागरिक अधिकार तो सभी व्यक्तियों को, चाहे वे देशी हों या विदेशी, समान रूप से प्राप्त होते हैं। अतः यह आवश्यक है कि जहाँ नागरिक के राज्य के प्रति कर्तव्य विदेशियों से बहुत अधिक है, उसके अधिकार भी इन कर्तव्यों के अनुरूप हों। छठे, मताधिकार प्राप्त हो जाने से नागरिकों की सार्वजनिक कार्यों में रुचि बढ़ती है और उनमें राजनीतिक जागृति पैदा होती है। सातवें, मताधिकार मिलने से उनमें नागरिक चेतना आ जाती है और उत्तरदायित्व की भावना पैदा होती है। नागरिक यह अनुभव करते हैं कि वे सब एक हैं और मिलजुल कर देश की नीति निर्धारित करते हैं। मताधिकार जनसाधारण के राजनीतिक शिक्षण का सबसे सफल ढंग है। जब नागरिकों को राजनीतिक अधिकार प्राप्त हो जाते हैं तो वे सभाओं, समाचार-पत्रों और आपसी विचार-विमर्श से राजनीतिक बातों को जानने का यत्न करते हैं और इस प्रकार उनमें स्पष्ट राजनीतिक चेतना आ जाती है। आठवें, क्योंकि राजकीय निर्णयों का लोगों के जीवन पर बहुत प्रभाव पड़ता है, *अतः* यह आवश्यक है कि जिन पर उनका प्रभाव पड़ता है उनके विचारों पर भी ध्यान दिया जाए। आजकल के युग में उनके प्रतिनिधियों की राय जान कर और लोकमत पर ध्यान देकर यह सम्भव हो सकता है। नवें, अल्पसंख्यकों के अधिकारों की रक्षा का भी यह एक अच्छा उपाय है। मताधिकार मिलने से अल्पसंख्यकों को भी अपने प्रतिनिधि भेजने का अवसर मिल जाता है, अथवा कम से कम उन्हें प्रतिनिधि के चुनाव को प्रभावित करने का अवसर मिल जाता है जिससे कारण कोई भी राजनीतिक दल उनकी उपेक्षा नहीं कर सकता।

**पंद्रह मताधिकार की आलोचना—**लोकतन्त्र के विरोधी लेखकों ने वयस्क मताधिकार की बड़ी आलोचना की है। उदाहरण के लिए, सर्वे और मेन ने इसे नासमझी और ग़लत से भरा हुआ बताया है। उनके कथनानुसार, सामान्य मतदाता, अनपढ़ और नासमझ होता है। उनकी सार्वजनिक बातों में न रुचि होती है और न इतनी योग्यता कि वह उन पर अच्छी तरह विचार कर सके। अतः वह बहुधा जाति-पाति, धर्म, परिवार, स्थानिक बातों अथवा भावनाओं में



बह जाता है और विवेकपूर्ण निर्णय नहीं कर पाता । इसीलिए जॉन स्टुअर्ट मिल ने यह विचार प्रकट किया था कि यदि हम सभी वयस्क नागरिकों को मताधिकार देना चाहते हैं तो हमें इससे पहले उन्हें शिक्षित बनाना चाहिए । दूसरे, नासमझ और अयोग्य व्यक्तियों के हाथ में राष्ट्र का भविष्य खोद देना बुद्धिमत्ता का प्रमाण नहीं है । बलुइसी के कथनानुसार, अयोग्य व्यक्तियों के हाथों में शासन की बागडोर सौंप देना आत्महत्या के बराबर है । तीसरे, अधिकतर मतदाता निर्धन होते हैं । वे सदा धनाभाव से दुखी रहते हैं और भोजन के साथ जुटाने में ही व्यस्त रहते हैं । उनके पास न इतना समय होता है और न इतनी योग्यता कि वे महत्वपूर्ण राष्ट्रीय बातों पर सोच-विचार कर सकें । इसलिए बहुत ही देखा गया है कि वे धोड़े से घन के लोभ में अपने बहुमूल्य अधिकार को बेच देने हैं । चौथे, आज शासन की समस्याएँ इतनी जटिल हो गई हैं कि जनसाधारण के लिए उनको समझना अत्यंत कठिन है । लावनेएँ के अनुसार, अनपढ़ लोगों को मताधिकार देना अराजकता की जन्म और निरकुशलता की प्रोत्साहन देता है । पाँचवें, मताधिकार एक सामाजिक उत्तरदायित्व है । अतः इसे बहुत सावधानी से और सोच-विचार से उपयोग में लाना चाहिए । कुपात्रों को यह अधिकार देने के भयकर परिणाम हो सकते हैं । छठे, हेनरी मेन के अनुसार, जनसाधारण प्रायः अज्ञानी होते हैं । यदि उनके मतानुसार कार्य किया जाए तो सम्भवतः नई वैज्ञानिक खोजों का लाभ उठाना ही कठिन हो जाए । कुछ ऐतिहासिक उदाहरण देते हुए वह बताता है कि किस प्रकार आम लोगों ने कपड़े के उद्योग में होने वाले आविष्कारों का विरोध किया । इससे वह इस निष्कर्ष पर पहुँचता है कि वयस्क मताधिकार के कारण वैज्ञानिक प्रगति के रुक जाने की आशंका है ।

**निष्कर्ष—**वयस्क मताधिकार के आलोचकों की आशंकाएँ निराधार सिद्ध हुई हैं और मताधिकार के प्रसार से वे भयकर परिणाम नहीं निरखे जिनका उन्हें भय था । भारत इसका एक ज्वलन्त उदाहरण है । जहाँ तक शिक्षा का प्रश्न है, यह बहुत उत्तम होगा यदि नागरिक शिक्षित हों, लेकिन जिन देशों में तीन-चौथाई या उससे अधिक व्यक्ति अशिक्षित हैं उनमें क्या किया जाए ? क्या विसात-मजदूरों को मताधिकार में इसलिए बहिष्कृत कर दिया जाए कि वे अशिक्षित हैं ? इस सम्बन्ध में दो प्रश्न उठते हैं । पहला, यह कि क्या पढ़े लिखे होना ही हमें बाग की घाटी है कि नागरिक व राजनीतिक प्रौढ़ता होगी ? कम से कम भारत का अनुभव तो यह सिद्ध नहीं करता । हमारे यहाँ के अशिक्षित लोग घरने द्विज की बातों को अच्छी तरह समझ लेते हैं । इससे विपरीत ऐसे धनेक उदाहरण मिल जाएंगे जहाँ उच्चशिक्षा प्राप्त व्यक्ति भी राजनीतिक मामलों का परिचय

देते हैं। दूसरा प्रश्न यह है कि क्या शिक्षा के अभाव में लोकतन्त्र का ही परित्याग कर दिया जाए ? फिर यदि जनसंख्या का एक बहुत बड़ा भाग आज अशिक्षित है तो इसके लिए कौन उत्तरदायी है ? समाज अथवा वे स्वयं ? और यदि समाज इसके लिए उत्तरदायी है, तो इसका दंड वे क्यों भुगतें ? फिर, जब तक उन्हें मताधिकार नहीं मिलेगा कौन उनकी शिक्षा और हितों की रक्षा पर ध्यान देगा ? उपर्युक्त युक्तियों से यह स्पष्ट हो जाता है कि शिक्षा के आधार पर मताधिकार पर प्रतिबंध लगाना व्यायपूर्ण नहीं है। इसी प्रकार, कुछ पुराने ढंग के लोग सम्पत्ति-संबंधी प्रतिबंध लगाने के पक्ष में हैं। उनका कहना है कि वोट देने का अधिकार केवल उन नागरिकों को मिलना चाहिए जिनके पास कुछ व्यक्तिगत सम्पत्ति है, किन्तु यह युक्ति एकदम योग्य लगती है। सम्पत्तिशाली व्यक्तियों की निर्धनों की तुलना में वैसे ही बहुत से लाभ प्राप्त होते हैं और अपने धन के कारण उन्हें अनेक सुविधाएँ प्राप्त रहती हैं। इनके अतिरिक्त यदि सम्पत्ति की योग्यता को मताधिकार के लिए आवश्यक बना दिया गया तो गरीबों के साथ यह दोहरा अन्याय होगा। एक तो वे मताधिकार से वंचित हो जाएंगे और दूसरे अमीरों को अत्यधिक प्रतिनिधित्व मिल जाएगा जिसके कारण गरीबों के हितों की उपेक्षा बढ़ जाएगी। अतएव, किसी भी दृष्टि से वयस्क मताधिकार का विरोध उचित नहीं माना जा सकता।

### नारी मताधिकार

बीसवीं शताब्दी के पहले बहुत कम देशों में नारियों को पुरुषों के समान राजनीतिक अधिकार प्राप्त थे। इंग्लैंड में भी उन्हें सन् 1929 ई० में जाकर समान अधिकार प्राप्त हुए। पिछले महायुद्ध के पश्चात् यूरोप के कई देशों में नारियों को सीमित मताधिकार दिए गए और अब द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् बहुत से राज्यों में उन्हें समान अधिकार प्राप्त हो गए हैं। भारत में स्त्रियों को इनके लिए कोई आंदोलन अथवा संघर्ष नहीं करना पड़ा। राष्ट्रीय स्वाधीनता की लड़ाई में पुरुषों के साथ कंधे से कंधा मिला कर उनके काम करने का फल यह हुआ कि स्वेच्छापूर्वक पुरुषों ने उन्हें समान रूप से राजनीतिक अधिकार दिए और इस सम्बन्ध में भारत कई यूरोपीय देशों से भी आगे हैं। स्विट्जरलैंड में अभी भी कई बंटन हैं जहाँ नारियों को मताधिकार प्राप्त नहीं है। तथापि उनके पक्ष में अनेक विद्वान लेखकों ने अपनी सबल लेखनी उठाई है। इनमें जॉन स्टुअर्ट मिल प्रमुख हैं। मिल और दूसरे विद्वानों ने नारी मताधिकार के विरोधियों को बराबरा प्रत्युत्तर दिया है। नीचे हम संक्षेप में इस पर विचार करेंगे।

सर्वप्रथम, कहा जाता है कि स्त्रियाँ शारीरिक रूप से दुर्बल होती हैं और राज्य की रक्षा के लिए वे सस्त्र ग्रहण नहीं कर सकतीं। अब उन्हें मताधिकार

क्यों दिया जाए ? यह मत असंगत है । माना कि वे रिबंस हैं, वित्तु इस कारण तो उन्हें अपनी रक्षा के लिए और भी अधिक अधिकार मिलने चाहिए । फिर, द्वितीय महायुद्ध में अनेक देशों में मारियों ने पुरुषों के साथ समान रूप से युद्ध में भाग लिया । यदि वे युद्ध में भाग न भी लें, तो भी उनका अन्य क्षेत्रों में कार्य कम महत्वपूर्ण नहीं है । दूसरे, दुर्बल होने पर भी बुद्धि में वे पुरुषों से कम नहीं होती । जहाँ वहाँ उन्हें समान सुविधाएँ और अवसर मिलें हैं, वे पुरुषों से पीछे नहीं रहती । तीसरे, यदि लोकतन्त्र व्यक्ति की समानता के सिद्धांत को मानता है तो फिर लिंग के आधार पर भेदभाव कैसे किया जा सकता है ? चौथे, अपने व्यक्तिगत विकास, नागरिक चेतना और राजनीतिक जागरूकता की मारियों की भी उतनी ही आवश्यकता है जितनी पुरुषों की । यही नहीं, अपने समाजिक हितों की रक्षा के लिए उन्हें राजनीतिक अधिकार और प्रतिनिधित्व की पुरुषों से वही अधिक आवश्यकता है । पाँचवें, यह कथन भी कि राजनीतिक जीवन में भाग लेने से मारियों के स्त्रियोचित गुण नष्ट हो जाएँगे, ठीक नहीं है । इस के विपरीत उनके सार्वजनिक क्षेत्र में आने से उसकी अनेक बुराईयाँ व गद्गली दूर हो जाएँगी । छठे, यह कहना भी कि राजनीतिक अधिकार देने से स्त्रियाँ घरलूनामी पर ध्यान देना बंद कर देंगी, ठीक नहीं है । इसके विपरीत स्त्रियों की सज्जित मनोवृत्ति के कारण जो आपसी झगड़े होते हैं, वे भी दूर हो जाएँगे । उनके दृष्टिकोण विस्तृत हो जाएँगे और छोटी मोटी बातों पर ध्यान देने के स्थान पर, वे राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय बातों पर विचार-विमर्श करने लगेंगी । सातवें, यह कहना भी ठीक नहीं है कि स्त्रियों के राजनीति में प्रवेश से घरों में भी राजनीतिक मतभेद पैदा हो जाएँगे और गृह-क्लह फैल जाएगा । आज भी भाई भाइयों, भाई बहनो, भाई-बेटों में राजनीतिक मतभेद होते हैं, और यदि उनके कारण गृह-क्लह नहीं होने तो स्त्रियों के साथ राजनीतिक मतभेद होने से ऐसा क्यों होना चाहिए ? इस आधार पर गृह-क्लह तभी होगा जब पुरुष असहिष्णु हों । ऐसी दशा में दोष पुरुषों का होगा, मारियों का नहीं । इसके विपरीत स्त्रियों के राजनीति में प्रवेश से, पारिवारिक जीवन में एक नया सौंदर्य आ जाएगा और स्त्री-पुरुष सभी राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय बातों पर विचार-विमर्श कर सकेंगे । आठवें, यह कहा जाता है कि स्त्रियाँ मताधिकार की बात नहीं करती और न उसकी उन्हें चिन्ता है । अतः उन्हें यह अधिकार क्यों दिया जाए ? यह बात ठीक नहीं है । सभी देशों में कुछ न कुछ स्त्रियाँ तो राजनीतिक अधिकार मांगती ही हैं । उन्हें इनसे वंचित करना एक अत्याय होगा । नवें, कहा जाता है कि स्त्रियाँ अपने राजनीतिक विचारों के लिए पुरुषों पर आश्रित होती हैं, फिर उन्हें राजनीतिक अधिकार देने का क्या साम ? मित ने मतानुसार, यदि ऐसा ही हो तो

हानि क्या है ? किंतु यदि ऐसा न हो और वे अपने अधिकारों का सदुपयोग करें, तो उससे बहुत अधिक लाभ होगा । बसवें, कुछ लोगो की आशंका है कि स्त्रियो को मताधिकार देने से धर्माधिकारियो का राजनीति में प्रभाव बढ जायगा । यदि यह सच है तो इससे बचने का हमे शीघ्रातिशीघ्र उपाय करना चाहिए और इस बात का समुचित प्रवध करना चाहिए कि धर्माधिकारी राजनीतिक मामलो मे हस्तक्षेप न करें । किंतु इस आधार पर नारियो को उनके अधिकार से वंचित करना अनुचित होगा । अंतिम रूप से यह कहा जा सकता है कि जब नारियाँ कुशलतापूर्वक राज्य की बामडोर सम्भाल सकती हैं, पुरुषो के साथ कपे से कथा भिडाकर जीवन क्षेत्र मे काम कर सकती हैं, तो फिर राजनीतिक क्षेत्र मे भी उनका प्रवेश क्यों न हो ? जहाँ तक हमारे देश का प्रश्न है, हमारे संविधान मे नारियो को समान राजनीतिक अधिकार दिए हैं ।

## 2 चुनाव पद्धति

प्राचीन यूनान और रोम मे (एव भारत मे भी) चुली सभा मे हाथ उठा कर नागरिक मतदान दिया करते थे । बाद मे रोम मे गुप्त मतदान की प्रथा का आरम्भ हुआ । अब यह आवश्यक समझा जाता है कि व्यवस्था ऐसी हो कि मतदान गोपनीय रह सके । गुप्त मतदान इसलिए आवश्यक माना जाता है कि नागरिक निर्भय होकर अपने विचारों के अनुरूप मत दे सकें । भारत मे गुप्त मतदान की व्यवस्था की गई है । किंतु इसके मार्ग मे एक बड़ी बाधा यह है कि हमारी जनसंख्या का एक बड़ा भाग अनपढ़ है । इसके लिए पहले विभिन्न रंग के अथवा विभिन्न चिन्हों से अंकित सीलबंद पेटियाँ बाम मे लाई जाती थी । किंतु अब मतपत्र मे ही राजनीतिक दलों और व्यक्तियों के चुनाव-चिन्ह अंकित कर दिये जाते हैं जिससे बिना पढ़े लिखे लोग भी अपनी इच्छानुसार मतदान कर सकें ।

**अनिवार्य मतदान**—कुछ राज्यों मे जहाँ यह विद्यास किया जाता है कि मतदान नागरिक का अधिकार ही नहीं, बल्कि एक सार्वजनिक कर्तव्य है, मतदान न देने पर जुर्माना देना पडता है । इस प्रणाली को अनिवार्य मतदान कहते हैं । किंतु जिन व्यक्तियों की सार्वजनिक कार्यों मे कोई रुचि नहीं है उन्हें मतदान के लिए बाध्य करने से क्या लाभ है ? अतः यह प्रथा अधिक प्रचलित नहीं है ।

**अधिक मतदान**—कुछ विद्वानों का विचार है कि शिक्षा अथवा सम्पत्ति के आधार पर नागरिकों को एक से अधिक वोट देने का अधिकार होना चाहिए । इसके अतिरिक्त, कहीं कहीं एन से अधिक स्थानों पर निवास स्थान होने पर

ऐसे नागरिक उन सभी निर्वाचक क्षेत्रों में वोट देने के अधिकारी हो जाते हैं। जिन राज्यों में नागरिक को एक से अधिक मत देने का अधिकार मिला हुआ है वे भी प्रायः यह नियम बना देते हैं कि अधिकतम कितने मत दिए जा सकते हैं। किंतु अब एक से अधिक वोट देने की प्रणाली को अनुचित माना जाता है और आम धारणा यह है कि सामान्यतः किसी नागरिक को एव ही चुनाव के लिए एक से अधिक वोट देने का अवसर नहीं होना चाहिए। हाँ, यदि कोई विशिष्ट निर्वाचक-मंडल हो, तो उसमें दूसरा वोट देने का अधिकार दिया जा सकता है।

**प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष चुनाव**—प्रत्यक्ष चुनाव में मतदाता सीधे अपने प्रतिनिधि चुनते हैं। इसका लाभ यह है कि प्रतिनिधि और उसके मतदाताओं का निरन्तर सम्पर्क बना रहता है। प्रतिनिधि कुछ सीमा तक अपने को मतदाताओं के प्रति उत्तरदायी समझता है। यही नहीं, वह उनकी भलाई के सतत प्रयत्न करता है। इसके अतिरिक्त दूसरा बड़ा अप्रत्यक्ष चुनाव का है। इसके अंतर्गत मतदाता सीधे प्रतिनिधि का चुनाव नहीं करते बल्कि एक निर्वाचक मंडल चुनते हैं और यह निर्वाचक मंडल प्रतिनिधि चुनता है। इस प्रणाली के गुणों का वर्णन करते हुए कुछ लेखक कहते हैं कि इस रीति से जोश कम हो जाता है, देश का शांतिपूर्ण शांत रहता है, राजनीतिक दलबंदी कम हो जाती है और महत्वाकांक्षी लोगों को निरंकुश बनने के कम अवसर मिलते हैं। उपर्युक्त कारणों से इसे अविद्वंसित देशों के लिए उपयुक्त बताया जाता है। किंतु यह बड़ा जनता में अविश्वास पर आधारित है। इसने अतिरिक्त, क्योंकि इसमें प्रतिनिधि और मतदाताओं का सीधा और निरन्तर सम्पर्क नहीं होता, इसलिए गड़बड़ घुटाने के अवसर रहते हैं। सार्वजनिक हित की प्रायः उपेक्षा हो जाती है और राजनीतिक दल अपनी मनमानी करने लगते हैं। भ्रष्टाचार और रिस्वतखोरी का बाजार गर्म हो जाता है। लोकतंत्र दिखावे भर का रह जाता है। अतएव, विधानागों के चुनाव के लिए इन रीतियों को कहीं पसंद नहीं किया जाता। हाँ, पदाधिकारियों के चुनाव के लिए इस रीति को अपनाने में उत्तनी आपत्ति नहीं है। भारत में राज्यसभा के सदस्यों और राष्ट्रपति के चुनाव में अप्रत्यक्ष प्रणाली का ही अवलम्बन किया गया है।

### 3 निर्वाचन-क्षेत्र

निर्वाचन क्षेत्र एक सदस्य वाले या अनेक सदस्य वाले हो सकते हैं। एक सदस्य वाले निर्वाचन क्षेत्रों में, राज्य की सदस्यों की संख्या के अनुसार निर्वाचन-क्षेत्रों में बाँट दिया जाता है और प्रत्येक निर्वाचन-क्षेत्र से एक प्रतिनिधि चुन

लिया जाता है। इसके विपरीत बहुसदस्यीय निर्वाचन-क्षेत्रों में एक से अधिक प्रतिनिधि चुने जाते हैं। यह भी सम्भव है कि पूरा राज्य ही एक निर्वाचन-क्षेत्र मान लिया जाए। इसको 'ग्राम टिकट प्रणाली' कहते हैं। आस्ट्रेलिया में सघीय उच्च सदन के चुनाव में सघ की इकाइयों का एक ही निर्वाचक-मंडल होता है।

एक सदस्य वाले निर्वाचन क्षेत्र—इस प्रकार के निर्वाचन क्षेत्रों में अनेक गुण हैं। पहला, इनमें चुनाव का ढंग सरल और सुविधाजनक होता है। जो उम्मीदवार सबसे अधिक मत पाता है उसे सफल घोषित कर दिया जाता है। इस प्रकार मत-गणना में न कोई कठिनाई होती है और न कोई विलम्ब। दूसरे, इसमें मतदाताओं के अपने प्रतिनिधि से बहुत घनिष्ठ सम्बन्ध रहते हैं। अतः प्रतिनिधियों को भी अपने कर्तव्यों और उत्तरदायित्वों का भान रहता है। तीसरे, जिन क्षेत्रों में अल्पसंख्यक समुदाय केंद्रित हैं वहाँ से वे अपने प्रतिनिधियों को चुनकर भेज सकते हैं। चौथे, इस प्रणाली में उत्तरदायित्व की भावना बनी रहती है।

इसके अनेक दोष भी हैं। पहले, इसमें निर्वाचन-क्षेत्र बहुत छोटा होता है। अतः एव, योग्य व्यक्ति सुगमता से नहीं मिलते जिसके कारण मतदाताओं का अपने प्रतिनिधियों को चुनने का क्षेत्र बहुत सीमित हो जाता है। दूसरे, इसमें अल्पमत को कोई प्रतिनिधित्व नहीं मिलता और पूरा प्रतिनिधित्व बहुसंख्यक दल को प्राप्त हो जाता है। तीसरे, इसमें स्थानीय बातों को अधिक महत्त्व दिया जाता है और राष्ट्रीय बातों पर कम, लोगों में यह भावना भर कर जाती है कि प्रतिनिधियों का प्रमुख कार्य अपने निर्वाचन-क्षेत्र के हितों का संरक्षण है। चौथे, इसमें जनता का उचित प्रतिनिधित्व नहीं हो पाता। कई बार ऐसा देखा गया है कि सफल होने वाले उम्मीदवार अथवा दल को मतदाताओं का स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता। भारतीय चतुर्थ आम चुनावों में ऐसे अनेक उदाहरण हमारे सम्मुख आए हैं। निम्न उदाहरण से यह बात स्पष्ट हो जाएगी। मान लीजिए कि एक निर्वाचन-क्षेत्र में 10,000 व्यक्ति मतदान करते हैं और ४ उम्मीदवार हैं। मान लीजिए कि उनको क्रमशः 3500 ; 3400 ; 2500 ; और 600 मत मिलते हैं। इसमें पहला प्रत्याशी जिसे 10,000 मतों में से केवल 3500 मत प्राप्त हुए हैं विजयी घोषित कर दिया जाता है जबकि उसके विपक्ष में मत डालने वाले 6500 व्यक्तियों को कोई प्रतिनिधित्व नहीं मिलता। इस प्रकार इस पद्धति में राष्ट्र का समुचित प्रतिनिधित्व नहीं हो पाता। जहाँ एक ओर अल्पमत प्राप्त करने वाला उम्मीदवार विजयी घोषित कर दिया जाता है, वहाँ दूसरी ओर यह भी हुआ है कि जनता में कम समर्थन प्राप्त करने वाले राजनीतिक दल ने दूसरों की अपेक्षा अधिक सीटें हथिया ली हैं। निम्न उदाहरण से यह स्पष्ट हो जाएगा। मान लीजिए कि 5 निर्वाचन-क्षेत्र हैं जिनमें 2 दल व और 3 चुनाव लड़ते हैं और प्रत्येक क्षेत्र में 10,000 मतदाता हैं ; निम्न इनमें से बहुत से मत अवैध

भोषित कर दिए जाते हैं। भान लीजिए कि अतः परिणाम इस प्रकार है :-

सीट	1	2	3	4	5
दल क	5000	5500	5500	1000	4100
दल ख	1500	4000	4500	5000	3150

उपर्युक्त चुनाव में दल क को 21,100 मत मिलते हैं जबकि दल ख को 18,150 मत प्राप्त हुए हैं। किंतु दल क को 4 सीटें मिल जाती हैं और दल ख को केवल 1 यद्यपि उसके समर्थन करने वालों में इतना अंतर नहीं है। इस उदाहरण में बहुमत को अनुपात से अधिक स्थान मिल गए हैं। अनेक बार ऐसा होता है कि सबसे बड़े राजनीतिक दल को यद्यपि 50 प्रतिशत से भी कम मत मिलते हैं फिर भी उसे बहुत से स्थान मिल जाते हैं। ऐसे भी उदाहरण हैं जब छोटे राजनीतिक दलों को जनता का स्पष्ट समर्थन प्राप्त होने पर भी एक स्थान भी नहीं मिला। अतः यह सम्भव है कि एक ऐसे राजनीतिक दल के हाथों में सत्ता की बागडोर आ जाए जिसको मतदाताओं के अल्पसंख्यकों को उचित अनुपात से भी अधिक स्थान मिल जाए। ये दोनों ही बातें दोषपूर्ण हैं। पाँचवें, इस प्रणाली में 'गैरी-मैथरिंग' की दोषयुक्त प्रथा की प्रोत्साहन मिलता है। इसका अर्थ निर्वाचन क्षेत्रों को इस प्रकार बाँटना है कि विरोधी पक्ष कुछ निर्वाचन क्षेत्रों में सीमित हो जाए और सत्ताकण्ठ दल का बहुमत अधिक से अधिक निर्वाचन क्षेत्रों में फैल जाए जिसमें उसे अधिकतम स्थान मिल जाए। छठे, इस पद्धति में मतदाताओं को अपनी इच्छानुसार प्रतिनिधि चुनने के अवसर भी नहीं मिलते। निर्वाचन-क्षेत्रों के छोटे और सीमित होने के कारण यह सम्भव है कि सब होने वाले उम्मीदवारों में कोई भी व्यक्ति ऐसा न हो जो मतदाताओं के विचारों के अनुरूप हो। ऐसी दशा में वोट देते समय वे इस बात पर ध्यान नहीं देते कि कौन उनका उचित प्रतिनिधित्व कर सकता है, बल्कि वे उनके विरुद्ध मतदान करते हैं जो उन्हें नापसंद है। इन बातों को देखते हुए हम यह सनते हैं कि एक सदस्य वाले निर्वाचन क्षेत्र सही प्रतिनिधित्व करने में सहायक नहीं होते। अतएव अनेक विद्वानों ने बहुसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों का समर्थन किया है। उनकी धारणा है कि इस प्रकार के निर्वाचन क्षेत्रों में वे सभी दोष दूर हो जाएंगे जो एक सदस्य वाले निर्वाचन क्षेत्रों में होते हैं। संसद राष्ट्र का सच्चा प्रतिनिधित्व करेगी, राष्ट्रीय हित की ओर ध्यान दिया जाएगा, और नागरिक अपनी इच्छा के अनुकूल प्रतिनिधियों को चुन सकेंगे।

इस पद्धति में भी अनेक दोष हैं। उदाहरण के लिए इसमें दलगत भावना

1 देखिए John R. Commons, *Proportional Representatives*, द्वितीय संस्करण 1907, पृष्ठ 83-84 और Hallett, *Proportional Representation*, पृष्ठ 27-28

और भी प्रबल हो उठती है और उम्मीदवारों की स्वतन्त्रता का लोप हो जाता है। दल का अनुशासन पूरी तरह न मानने वाले सदस्यों का चुना जाना असम्भव हो जाता है। क्योंकि राजनीतिक दल इस प्रकार के उम्मीदवारों को खड़ा करना उचित नहीं समझते और बिना किसी राजनीतिक दल का समर्थन प्राप्त हुए किसी का जीतना दुर्लभ है। यही नहीं, इस पद्धति के अंतर्गत अनेक छोटे-मोटे राजनीतिक दल उत्पन्न हो जाते हैं जो अपनी 'तीन चावल की खिचड़ी' अलग पकाते हैं। साथ ही, इस पद्धति के अंतर्गत उम्मीदवारों के व्यक्तिगत गुणों का मूल्यांकन करना असम्भव हो जाता है। कई राज्यों में, जहाँ इस पद्धति को अपनाया गया, किसी भी राजनीतिक दल के लिए बहुमत प्राप्त करना लगभग असम्भव हो गया जिसके कारण शासन में स्थायित्व जाता रहा है। यही नहीं, कुछ विद्वान लेखकों का कहना है कि हम ससद में सभी दृष्टिकोणों के व्यक्तियों का समावेश नहीं चाहते। यदि हमारी ऐसी ही इच्छा है तो फिर भूखों, पागलों, दिवालियों और अपराधियों को भी प्रतिनिधित्व मिलना चाहिए। स्पष्टतः यह विचार हास्यास्पद है। उनके मतानुसार, आवश्यकता इस बात की है कि राज्य में प्रचलित मुख्य विचारों को थोड़े प्रतिनिधित्व मिले जिससे वे ऐसी दृढ़ और स्थायी सरकार बना सकें जो अपनी घोषित नीति को कार्य रूप दे सके। अधिकतर देशों में अब एक सदस्य वाले निर्वाचन क्षेत्र प्रचलित हैं।

#### 4. अल्पसंख्यकों का प्रतिनिधित्व

अल्पसंख्यकों से हमारा अभिप्राय ऐसे जनसमुदाय से है जो संख्या में अपेक्षाकृत कम हैं किन्तु जिनकी अपनी भाषागत, सांस्कृतिक, साम्प्रदायिक, आर्थिक अथवा राजनीतिक विशेषताएँ हैं जिनका वे संरक्षण चाहते हैं। समस्या यह है कि कौन-सी ऐसी पद्धति अपनाई जाए जिसमें बहुसंख्यक और अल्पसंख्यक, दोनों को ही समुचित प्रतिनिधित्व मिल सके। वस्तुतः इस समस्या के दो रूप हैं : प्रथम, अल्पसंख्यकों के हितों का संरक्षण और दूसरे, उनका उचित प्रतिनिधित्व। जैसाकि हम ऊपर कह चुके हैं अल्पसंख्यकों के हितों के संरक्षण का सर्वोत्तम उपाय यह है कि उनके बुनियादी अधिकारों को संरक्षण दिया जाए और उनकी रक्षा का भार सर्वोच्च न्यायालय को सौंप दिया जाए। प्रश्न यह उठता है कि उनके अधिकारों की रक्षा के अतिरिक्त क्या यह आवश्यक है कि उन्हें विशेष प्रतिनिधित्व मिले ? सिडनिक ने इस विचार का विरोध किया है। उसके बयानानुसार, ससद में विरोधी विचारों को प्रतिनिधित्व देने से उसकी कार्यक्षमता में कमी आ जाती है, दलबंदी बढ़ती है, सरकारें अल्पनाशील हो जाती हैं, सहिष्णुता के भाव उत्पन्न होने में स्थान पर धट्टकता को बल मिलता है और भेद-



भाव की भावना और पकड़ने लगती है। यद्यपि उपर्युक्त तर्कों को अमान्य नहीं किया जा सकता तथापि अब आम विचार यह है कि यदि किसी देश में विशिष्ट अल्पसंख्यक जनसमूह हैं तो उनकी सर्वथा उपेक्षा करना अनुचित होगा। अतएव, कोई न कोई ऐसे उपाय निकाले जाने चाहिए जिससे उन्हें समुचित प्रतिनिधित्व मिल सके। जॉन स्टुअर्ट मिल के अनुसार, लोकतन्त्र का यह सारभूत सिद्धांत है कि अल्पसंख्यकों का उचित प्रतिनिधित्व हो, इसके अभाव में लोकतन्त्र खोसला हो जाएगा। यही नहीं, उनके मतानुसार, यदि बहुमत अल्पसंख्यकों के प्रति लापरवाह बन जाता है तो इसका फल निरक्षर शासन होता है जो लोकतन्त्र की भावना के प्रतिकूल है। यदि यह सत्य है कि बहुमत को शासन करने का अधिकार होना चाहिए तो हमें भी यह नहीं भूलना चाहिए कि अल्पसंख्यकों के प्रति इस प्रकार का व्यवहार होना चाहिए कि वे स्वेच्छापूर्वक बहुमत के निर्णय का स्वागत करें। इसके लिए यह आवश्यक है कि अल्पसंख्यकों के हितों और विचारों को ध्यान में रखा जाए और जहाँ तक सम्भव हो उनका आदर किया जाए। लैकी के कथनानुसार, अल्पसंख्यकों को अनुपात के अनुसार प्रतिनिधित्व मिलना चाहिए। लोकतन्त्र में इसके प्रतिकूल आचरण नहीं होना चाहिए। उपर्युक्त तर्कों के आधार पर अनेक विद्वान् लेखकों ने इस बात पर जोर दिया है कि हमें कोई न कोई ऐसे उपाय निकालने चाहिए जिनसे अल्पसंख्यकों को उचित प्रतिनिधित्व मिल सके। इनमें से कुछ उपायों पर हम नीचे विचार करेंगे।

**द्वितीय मतपत्र की प्रणाली (Second Ballot System)**—इसके अंतर्गत चुनाव में यदि तीन या अधिक उम्मीदवार हो और उनमें से किसी को पूर्ण बहुमत प्राप्त न हो (अर्थात् 50 प्रतिशत मतों से कुछ अधिक) तो प्रथम दो उम्मीदवारों को छोड़कर बीच का नाम निकाल दिया जाता है और दूसरे मतदान में इनमें से एक को चुनना पड़ता है। इसका लाभ केवल यह है कि बिना स्पष्ट बहुमत प्राप्त किए कोई प्रतिनिधि नहीं चुना जा सकता<sup>1</sup>। लेकिन इस प्रणाली के द्वारा अल्पसंख्यकों की प्रतिनिधित्व मिल ही जाए, इसकी कोई गारंटी नहीं है।

**वैकल्पिक वोट की प्रणाली (Alternate Vote System)**—इसमें निर्वाचनक्षेत्र एक सदस्य वाला होता है और चुनाव के लिए पूर्ण बहुमत आवश्यक है। प्रत्येक मतदाता केवल एक ही मतदान कर सकता है तथापि उसे इस बात का अवसर दिया जाता है कि वह यह सचेत कर दे कि यदि उसकी इच्छा का उम्मीदवार न चुना गया तो वह दूसरे और तीसरे नम्बर पर जिसको चुनना चाहेगा। इस प्रणाली में पहली पसंद की वोट गिने जाने पर यदि किसी उम्मीदवार को पूर्ण बहुमत प्राप्त न हो तो सबसे कम वोट पाने वाले उम्मीदवारों का नाम हटा

लिया जाता है और उनके द्वारा प्राप्त वोटें दूसरी पसंद वालों में बाँट दी जाती हैं। इस प्रकार यह सिलसिला उस समय तक चलता रहता है जब तक किसी एक सदस्य को पूर्ण बहुमत प्राप्त न हो जाए। इस प्रणाली के गुण दोष लगभग वही हैं जो द्वितीय मतदान प्रणाली के हैं। केवल एक विशेष लाभ यह है कि उसमें द्वितीय मतदान की आवश्यकता नहीं होती।

**सीमित वोट प्रणाली (Limited Vote System)**—इसमें बहुसदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र होते हैं जिनमें प्रायः तीन या अधिक प्रतिनिधि चुने जाते हैं। प्रत्येक मतदाता को एक से अधिक, किंतु नियत संख्या में, जो प्रतिनिधियों की संख्या से कम होती है, वोट देने का अधिकार होता है। उदाहरण के लिए यदि 5 प्रतिनिधि चुने जाते हैं तो नागरिकों को 3 या 4 मत देने का अधिकार दिया जा सकता है, किंतु यह संख्या निश्चित कर दी जाती है। कोई भी नागरिक किसी उम्मीदवार को एक से अधिक मत नहीं दे सकता। इससे लाभ यह हो सकता है कि अल्पसंख्यकों को भी सम्भवतः कुछ स्थान प्राप्त हो जाएँ। पर ऐसा होना आवश्यक नहीं है। फिर, उनका प्रतिनिधित्व अनुपात के अनुसार हो, यह भी जरूरी नहीं है।

**एकत्रित वोट प्रणाली (Cumulative Vote System)**—इसमें निर्वाचन क्षेत्र अनेक सदस्यों वाले होते हैं और प्रत्येक नागरिक को उतनी ही वोटें मिलती हैं जितने प्रतिनिधि चुनने हैं। किंतु उन्हें इस बात की स्वतंत्रता होती है कि वे अपने वोट विभिन्न उम्मीदवारों को दें अथवा अपने सारे वोट एक या एक से अधिक उम्मीदवार को दे दें। इसमें भी इस बात की सम्भावना रहती है कि अल्पसंख्यकों को कुछ स्थान प्राप्त हो जाएँ, किंतु ऐसा होने पर भी उन्हें ठीक अनुपात से प्रतिनिधित्व प्राप्त होने की गारंटी नहीं होती।

**एक वोट की प्रणाली (Single Vote System)**—इसमें निर्वाचन क्षेत्र बहुसदस्यीय होते हैं किंतु नागरिकों को केवल एक मत देने का अधिकार होता है। इसमें भी अल्पसंख्यकों को कुछ स्थान मिल सकते हैं, किंतु यह नहीं कहा जा सकता कि उनका प्रतिनिधित्व ठीक अनुपात से होगा।

**आनुपातिक प्रतिनिधित्व (Proportional Representation)**

आनुपातिक प्रतिनिधित्व की अनेक प्रणालियाँ प्रचलित हैं। स्ट्रोग के मानुमार, इनके सामान्य लक्षण यह हैं प्रथम, इसमें बहुसंख्यक निर्वाचन क्षेत्र होते हैं। दूसरे, उम्मीदवार स्पष्ट या अप्रतिष्ठ बहुमत द्वारा नहीं किंतु एक निश्चित संख्या में मत प्राप्त करने पर चुन लिया जाता है। इस निश्चित संख्या को अंग्रेजी में 'क्वोट' कहा है जिस प्राप्त करने के कई तरीके सुनाए गए हैं। तीसरे, इनके अंतर्गत अल्पसंख्यकों का ठीक अनुपात में प्रतिनिधित्व मिल जाता है।

आनुपातिक प्रतिनिधित्व की दो प्रमुख प्रणालियाँ हैं : (१) हस्तांतरणीय एकल वोट प्रणाली (Single Transferable Vote System) और (२) सूची-प्रणाली (List System) । पहले हम सूची प्रणाली पर विचार करेंगे ।

**सूची प्रणाली**—इसमें बहुसंख्यक निर्वाचन-क्षेत्र होता है जिसमें चुने जाने वाले सदस्यों की संख्या कम से कम तीन होनी चाहिए । कभी-कभी पूरे देश को ही एक निर्वाचन क्षेत्र मान लिया जाता है । इसमें विभिन्न राजनीतिक दल अपने उम्मीदवारों की सूची तैयार कर कमरा सदस्यों के नाम लिख देते हैं । इसी क्रम के अनुसार वे चुने जाते हैं । इस प्रणाली में मतदाता अपना वोट एक दल की पूरी सूची को देता है, व्यक्तिगत उम्मीदवारों को नहीं । मत-गणना करके उसी के अनुपात से विभिन्न दलों की सदस्य संख्या स्थिर कर दी जाती है । जिस दल को जिस अनुपात में जगता से समर्थन प्राप्त है उसी के अनुसार उसे अपने दल की सूची के सदस्यों को संसद में भेजने का अधिकार होता है । कभी-कभी समस्त सूची पर वोट देने के साथ-साथ नागरिकों को यह भी छूट दे दी जाती है कि वे उस क्रम को पलट दें जो राजनीतिक दल ने स्थिर किया है । सीटों के वितरण के लिए वेंच वोटों के योग को सदस्यों की संख्या से विभाजित कर दिया जाता है और इस प्रकार वोट प्राप्त हो जाता है । इस वोट के विभाजन से प्रत्येक राजनीतिक दल को प्राप्त होने वाले सदस्यों की संख्या का पता लग जाता है । यदि कुछ सीटें बची रह जाती हैं तो उससे सबंध में भी कुछ निश्चित व्यवस्था होती है । एक व्यवस्था यह हो सकती है कि जिस दल के मत 'वोटों के आधे से अधिक' मत-गणना में शेष रह गए हों, उस एक सीट और दे दी जाए । दूसरा उपाय यह अपनाया गया है कि बहुसंख्यक दल को एक अतिरिक्त सीट दे दी जाती है ।

**हस्तांतरणीय वोट प्रणाली**

सर्वप्रथम, इस प्रणाली को कार्ल आर्नेमेसन् 1793 ई० में प्रस्तुत किया था । किन्तु प्रारम्भ में इसका न अधिक प्रचार हुआ और न अधिक चलन । सन् 1851 ई० में चार्ल्स हवर्न अपनी पुस्तक लिखकर इसका प्रचार किया । जॉन स्टुअर्ट मिल ने भी इसका समर्थन किया । इस प्रणाली के प्रमुख लक्षण हैं : बहुसंख्यक निर्वाचन मंडल का होना, प्रत्येक मतदाता को एक वोट मिलना ; उसे अपनी पसंद बताने की स्वतंत्रता का होना, और अतिरिक्त (अनावश्यक) मतों का हस्तांतरित किया जाना । इस प्रणाली में भी विजयी होने के लिए उम्मीदवार को वोटों का अनुपम मत प्राप्त करना होता है । हवर्न और आर्ने का सुझाव था कि 'काटा' निवासने के लिए वेंच वोटों के योग को प्रतिनिधि संख्या से विभाजित कर दिया जाए । किन्तु इसके कारण कुछ अशुद्धियाँ रह जाती थीं । अतएव, ड्रूप

ने सन् 1881 ई० में यह सुझाव दिया कि कोटा निकालने की विधि में थोड़ा परिवर्तन कर दिया जाए। उसने जो ढग बताया उसको निम्न फार्मूले के रूप में प्रस्तुत किया जाता है

$$\text{कोटा} = \frac{\text{बैध वोटों का योग}}{\text{सीटों की संख्या और} + 1} + 1$$

उदाहरण के लिए यदि समस्त वैध मतों का योग एक लाख है और सीटें चार हैं तो कोटा 20 001 होगा। इस विधि में अशुद्धियाँ कम होती हैं और कम से कम धोटों से कोटा की उपसन्धि हो जाती है।

हम बता चुके हैं कि इसमें भी वैकल्पिक वोट प्रणाली के समान नागरिक अपनी पसंद दिखाने के लिए उम्मीदवारों के नामों के सम्मुख 1, 2, 3 4. लिख सकते हैं। सबसे पहले कोटा निकाल लिया जाता है। फिर गणना करके यह देखा जाता है कि कितने उम्मीदवारों ने कोटा के बराबर मत या उससे अधिक मत प्राप्त कर लिए हैं। जो ऐसा करने में सफल हुए हैं वे विजयी घोषित कर दिए जाते हैं। यदि उनके वोट कोटा से अधिक हैं तो उनके ये 'अतिरिक्त मत' दूसरी पसंद वाले सदस्यों में हस्तांतरित कर दिए जाते हैं। यदि इस प्रकार सब सीटें भर जाती हैं तो आगे गणना नहीं करनी पड़ती। नहीं तो, सबसे कम मत पाने वाले उम्मीदवारों का नाम हटाकर उनके मतों को दूसरी पसंद वाले उम्मीदवारों में हस्तांतरित कर दिया जाता है और यह सिलसिला तब तक चलता रहता है जब तक सभी रिक्त स्थानों की पूर्ति न हो जाए। नीचे एक उदाहरण दिया जा रहा है<sup>1</sup>।

इस उदाहरण में आठ प्रत्याशी हैं। सुविधा की दृष्टि से हमने उन्हें 'क', 'ख', 'ग', 'घ', 'ङ', 'ट', 'ठ', 'ड' के नाम दिए हैं। केवल चार व्यक्तियों को चुनना है। कुल मतों की संख्या 5000 है। उपर्युक्त ढग के प्रयोग से कोटा 1001 बनता है। प्रथम गणना में केवल एक प्रत्याशी कोटा से अधिक मत प्राप्त करता है। इसलिए यह आवश्यक हो जाता है कि हम न्यूनतम मत पाने वाले प्रत्याशियों के नाम हटाकर देखें कि उनके मतदाताओं ने अपनी 'दूसरी पसंद' किस के पक्ष में दी है। इस प्रकार मत हस्तांतरित करने में प्रायः यह देखा गया कि मतदाता कभी कभी चिह्न लगाया ही भूल जाते हैं। ऐसे मत बकार हो जाते हैं। अथवा मतदाता यदि त्रुटि संख्या लिखने में भूल कर दें, तो भी उनका मत व्यर्थ हो जाता है। हस्तांतरित करके पश्चात् फिर देखते हैं कि क्या आवश्यक संख्या में प्रत्याशियों को कोटा का अथवा उससे अधिक मत मिल गए हैं। ऐसा होने पर चुनाव परिणाम घोषित कर दिए जाते हैं।

1 उपर्युक्त गणितिका लखनऊ एन सीपी नन्दकाना मण्डलान द्वारा निहित 'नागरिक शासन के मूल सिद्धांत' से उद्धृत की जा रही है।

कुल मतों की संख्या = 5000			स्थान 4			कोटा या चुनाव अंक 1001				
उम्मीदवारों के नाम	पहले गणना	दूसरी गणना	तीसरी गणना		चौथी गणना		पाँचवीं गणना		अंतिम परिणाम	
			'क' के अतिरिक्त मतों की वोट	परिणाम	'ग' के मतों की वोट	परिणाम	'ड' के मतों की वोट	परिणाम		'ठ' के मतों की वोट
क	1400	- 399	1001	1001		1001	1001	1001	निर्वाचित	
ख	450	+ 99	549	549		+ 50	599	599		
ग	250		250		- 250					
घ	700	+ 200	900	900		+ 101	1001	1001	निर्वाचित	
ङ	300		300	300		- 300				
च	750	+ 100	850	1001	+ 151		1001	1001	निर्वाचित	
छ	350		350	350			350	- 350		
ज	800		800	881	+ 81	+ 100	981	+ 20	1001	निर्वाचित
बेकार या खराब वोट				18	+ 18	+ 49	67	+ 330	397	
योग	5000	...	5000	5000	...	...	5000	...	5000	

उपयुक्त उदाहरण से इस प्रणाली की गणना का ढग स्पष्ट हो गया होगा । नीचे हम इसके गुण-दोषों पर विचार करेंगे ।

**तथाकथित गुण—**इस प्रणाली के समर्थकों ने इसकी भूरि-भूरि प्रशंसा की है । उनके कथनानुसार इस प्रणाली में इतने गुण हैं कि इसको तुरत अपना लेना चाहिए । पहला, इस प्रणाली के प्रयोग से सभी राजनीतिक दलों को अपनी शक्ति के अनुपात से स्थान मिल जाएंगे । अतएव, यह प्रणाली न्यायपूर्ण है और इसके अतर्गत ससद् लोकमत की यथातथ प्रतिबिम्ब बन जाती है । दूसरा, इसमें मतदाताओं को अपनी इच्छानुसार प्रतिनिधि चुनने का अवसर मिल जाता है । उन्हें नकारात्मक ढग से मतदान नहीं करना पड़ता । तीसरे इसमें बहुसंख्यक दल को उसके अनुपात से स्थान मिल जाते हैं और अल्पसंख्यकों को भी उनके अनुपात से । इसके कारण बहुसंख्यक दल निरबुध नहीं हो पाता और अल्पसंख्यकों के अधिकार भी सुरक्षित रहते हैं । चौथा, लार्ड ऐक्टन के अनुसार, यह प्रणाली पूर्णतः लोकतंत्रीय है । इसमें मतदाताओं के मत व्यर्थ नहीं जाते और अधिकतर मतदाताओं को प्रतिनिधित्व मिल जाता है । पाँचवें, इसके अनुसार, राजनीतिक दलों के सर्वोत्तम और विश्वस्त व्यक्ति चुने जाते हैं । छठे, कामन्स के मतानुसार, यह प्रणाली राजनीतिक दलों के अस्तित्व को केवल स्वीकार ही नहीं करती, अपितु उन्हें आवश्यक मानती है । इसमें दलों को भी सामाजिक और आर्थिक आधार पर संगठित होने में सुगमता हो जाती है । सातवें, इसके अतर्गत छोटे दलों को शक्ति सन्तुलन के कारण अत्यधिक प्रभाव डालने के अवसर नहीं मिलते, क्योंकि चुनाव का परिणाम सामयिक भावनाओं की अपेक्षा स्थायी विचारों पर अधिक आधारित होता है । इसमें मतदाता केवल अपनी प्रथम रुचि बताकर नहीं रह जाते बल्कि अपनी अन्य पसंद भी देते हैं । आठवें, इसके अतर्गत 'गैरीमैडरिंग' करना (अर्थात् ऐसे चुनाव क्षेत्र बनाना कि अपनी पार्टी को लाभ हो और दूसरों को हानि) सम्भव नहीं है । नवें, इसमें मतदाताओं की अपेक्षाकृत स्पष्ट स्वतंत्रता का अनुभव होता है क्योंकि वे न केवल अपनी इच्छानुसार राजनीतिक दल को मत दे सकते हैं अपितु दल के नेताओं में से भी जिसको चाहें वोट दे सकते हैं । दशवें, कीप के अनुसार, इस प्रणाली के अपनाने से उन गैर-दलीय मतदाताओं का महत्त्व कम हो जाता है जो अन्यथा चुनाव के परिणामों पर बहुत प्रभाव डालते हैं । ग्यारहवें, इस अपनाने से मतदाताओं को विशेष राजनीतिक शिक्षा प्राप्त होगी और सार्वजनिक नीतियों को समझने वृद्धि के अवसर मिल जाते हैं । बारहवें, हैनेट के अनुसार, हमारे अतर्गत, वस्तुतः बहुसंख्यक शासन लागू होता है, अ यथा चुनाव की दूसरी प्रणालियों में इसका कोई आश्वासन नहीं होना कि जिस राजनीतिक दल को अधिक स्थान प्राप्त हो गए हैं उसे वास्तव

मे जनता के बहुसंख्यक लोगों का समर्थन प्राप्त है। तेरहवें, हैलेट का कथन है कि इस प्रणाली से दलगत संगठन का प्रभाव कम हो जाता है और मतदाताओं को दल के संगठन पर प्रभाव डालने के अवसर मिल जाते हैं। चौदहवें, इस प्रणाली के अंतर्गत बारबार निर्वाचन-क्षेत्रों को नहीं बनाना पड़ता। मतदाताओं की सत्या के घटने बढ़ने पर प्रतिनिधियों की संख्या कम या अधिक कर दी जाती है। पंद्रहवें, इस प्रणाली को अपनाने से नेतृत्व और शासन में स्थिरता आ जाता है जिसके कारण जिस नीति को अपनाया जाता है उसके परिणामों का अच्छी तरह अध्ययन किया जा सकता है। सोलहवें, हैलेट के अनुसार, इस प्रणाली के अंतर्गत नेतृत्व के विचार में बहुत सहस्रता मिलती है। सत्रहवें, चुनाव की घोषणाबंदी नहीं चल पाती क्योंकि इस प्रकार के अवसर सीमित हो जाते हैं। अंतिम रूप से यह कहा जा सकता है कि इस प्रणाली को अपनाने से चुनाव में सद्भाव और सहकारिता की भावनाएं बनती हैं और वैरभाव पैदा नहीं होता।

**समाकूलित कनिष्ठा और दोष**—जिस प्रकार इस प्रणाली के प्रबल समर्थक हैं, ठीक उसी प्रकार उसके विरोधी भी हैं। इन विरोधियों का कहना है कि प्रथम, इस प्रणाली को अपनाने का एक दुष्परिणाम यह होना कि किसी भी राजनीतिक दल की सुगमता से बहुमत प्राप्त नहीं हो सकेगा जिसके कारण शासन में अस्थिरता आ जाएगी। दूसरे, डाइसी और लास्की के मतानुसार, एक अच्छी शासन-प्रणाली के लिए यह आवश्यक नहीं है कि उसमें देश में प्रचलित सभी विचारों को प्रतिनिधित्व मिले। वस्तुतः ऐसा करने से शासन की नीति को निर्धारित करना तो कठिन हो ही जाएगा, शासन चलाना भी दूबर हो जाएगा। अतएव, इन विद्वानों का मत है कि देश में केवल प्रमुख विचारों का प्रतिनिधित्व होना चाहिए। तीसरे, चुनाव की यह पद्धति इतनी पेशीदा है कि सामान्य मतदाता इसे ठीक समझ भी न सकेगा और उसे राजनीतिक नेताओं के आदेश लेने के लिए बाध्य होना पड़ेगा, जिसके कारण राजनीतिक दल और नेताओं का प्रभाव अधिक होगा, कम नहीं। चौथे, विधानमंडलवादवाद प्रतियोगिताएं समाप्त नहीं होती अपितु नीति निर्धारित करने वाली उत्तरदायी समाप्त होती है। अतएव, यह आवश्यक है कि चुनाव की प्रणाली ऐसी हो जिससे स्थिर सरकार बन सके और इस नीति अपनाई जा सके। इस प्रणाली के अंतर्गत ऐसा होना अत्यंत कठिन है। पाँचवें डाइसी ने कथनानुसार, इसमें अनेक छोटे छोटे दल बन जाएंगे जो एक दूसरे की लाभ पहुँचाने का प्रयत्न करेंगे जिससे राष्ट्रीय हितों को हानि होगी। दसम दलगत गिरोहों को पृथक् होकर अलग संगठन बनाने का प्रोत्साहन भी मिलेगा। छठे, फाइनर का कथन है कि इस प्रणाली को अपनाने से मत-

दाताओं और प्रतिनिधि में जो निकट सम्पर्क और सद्भाव होते हैं वे नष्ट हो जाएंगे। सातवें, जिसके कारण अनेक छोटे-छोटे दल पैदा हो जाएंगे जिनसे राष्ट्र को कोई लाभ न होगा। निर्वाचन-क्षेत्र के बड़े होने से उम्मीदवारों के लिए बिना दल की पूरी सहायता के चुनाव लड़ना कठिन हो जाएगा। अतएव दल और उनके नेताओं का प्रभाव बढ़ जाएगा और सदस्यों के लिए स्वतंत्र मत व्यक्त रखना कठिन हो जाएगा। आठवें, फाइनर के अनुसार, इस प्रणाली के अंतर्गत शासन की प्रमुख नीतियों के बारे में चुनाव द्वारा कोई निश्चित निर्णय नहीं हो सकेगा और मतदाताओं तथा सरकार को स्पष्टतः यह पता नहीं लग सकेगा कि लोकमत किस पक्ष में है। इसका परिणाम यह होगा कि सुदृढ़ नीति बनाना और उस पर चलना दुष्कर हो जाएगा। नव्वें, एक सदस्य वाले निर्वाचन क्षेत्रों में आम चुनाव के अतिरिक्त उपचुनाव भी होते हैं जिनसे यह पता लग जाता है कि लोकमत सरकार के पक्ष में है या विरुद्ध है। लेकिन इस प्रणाली को अपनाने से उपचुनाव की आवश्यकता नहीं रहेगी। अतएव, यह जानने का कोई सर्वमान्य ढंग न रहेगा कि लोकमत का रुख किधर है।

इस प्रथा के समर्थकों ने अपने आलोचकों की प्रत्युत्तर दिए हैं। उनका कहना है कि जहाँ भी इस प्रणाली को अपनाया गया है अम्यास में मतदाताओं को कोई कठिनाई नहीं हुई। जहाँ तक कि मतगणना का प्रश्न है उसके लिए विशेषज्ञों को नियुक्त किया जा सकता है। यह सत्य है कि इसमें चुनाव परिणाम घोषित करने में कुछ देरी हो जाती है किंतु इस न्यायपूर्ण प्रणाली को अपनाने से यदि एक दिन की देरी हो भी जाए तो इसे सहन कर लेना चाहिए। दूसरे, इनका कहना है कि यद्यपि यह ठीक है कि इतने बड़े निर्वाचन-क्षेत्रों में जनता से प्रतिनिधि बहुत निकट सम्पर्क नहीं रख सकते, तथापि निकट सम्पर्क से एक हानि भी है। अनेक बार प्रतिनिधि स्थानीय बातों पर अधिक ध्यान देने लगते हैं और राष्ट्रीय मामलों पर कम। तीसरे, यदि इस प्रणाली को अपनाने में कुछ अधिक खर्च भी आ जाए तो उसे हमें सहर्ष स्वीकार करना चाहिए। चौथे, इस प्रणाली के पेशीदेपन की चर्चा करते हुए रैमजें ग्योरन कहते हैं कि यदि कुछ ऐसे मतदाता हैं जो अपने उम्मीदवारों के नामों को भी याद नहीं कर सकते तो क्या यह अच्छा नहीं होगा कि ऐसे नागरिक मतदान से वंचित रह जाएँ? पाँचवें, तीसरे के अनुसार, इस प्रणाली में अवैध मतों की सराया अधिक नहीं होगी। छठे, उनके अनुसार घातन असतत गही होगा और नागरिकों का बहुमत भी निरकुशता से भी बचाव हो जाएगा। सातवें, हैटेट के अनुसार इस प्रणाली के अपनाने से शासन नहीं अस्थिर और असतत नहीं हुआ।

इन प्रणालियों को अपनाना या न अपनाना देश की राजनीति की स्थिति,



जनता की राजनीतिक चेतना एवं प्रौढ़ता और जनता के शिक्षित होने पर निर्भर है।

### 5. साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व

साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व भारत की अपनी विशेषता है। यहाँ अंग्रेजी शासन ने धार्मिक आधार पर प्रमुख धर्मावलम्बियों को पृथक् प्रतिनिधित्व दिया। सर्वप्रथम सन् 1906 ई० में मुसलमानों के लिए साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व स्वीकार किया गया, तत्पश्चात् अन्य धर्मावलम्बियों को भी पृथक् प्रतिनिधित्व दे दिया गया, यहाँ तक कि सन् 1935 ई० के संविधान के अंतर्गत स्त्रियों, व्यापारियों, जमींदारों आदि को भी पृथक् स्थान दे दिए गए। यही नहीं, कुछ अल्पसंख्यकों को अनुपात से भी अधिक सीटें दे दी गईं। अंग्रेजी शासन में इस प्रकार के पृथक् प्रतिनिधित्व देने का मूल कारण साम्प्रदायिक विद्वेष पैदा करना था। अंग्रेजी राज्य 'फूट डालो और राज्य करो' की नीति पर चलता था। इसके कारण साम्प्रदायिकता का शिथिल धीरे-धीरे इतना फैला कि सभी विधानांगों में, यहाँ तक कि स्थानीय बोर्डों और सरकारों नौकरियों में भी साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व की माँग की जाने लगी। समाज में बटुना इतनी अधिक बढ़ गई कि आगे चलकर मुस्लिम लीग ने अपना दावा पेश किया कि भारतीय मुसलमान एक पृथक् राष्ट्र हैं और यह माँग की कि उनका एक पृथक् राज्य होना चाहिए। और अंत में पाकिस्तान बन कर रहा।

साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व के विरोध में जितना भी कहा जाए थोड़ा है। पहले, यह धार्मिक बटुता पैदा करता है और ऐसा होना स्वाभाविक भी है, क्योंकि जब प्रतिनिधि धार्मिक आधार पर चुने जाएंगे तो उसका परिणाम यही होगा कि जो जितनी बटुना और धर्मावस्था की दानें करेगा उसी को अधिक मत मिलेंगे। इससे धार्मिक विद्वेष का बढ़ना स्वाभाविक है। दूसरे, इसके कारण सामान्य राष्ट्रीय भावना का विकास नहीं हो पाता, क्योंकि साम्प्रदायिक प्रतिनिधिमूलकित्व हितों की बात पहले सोचते हैं। तीसरे, इसके कारण सहिष्णुता और समझौता करने की भावना का लोप हो जाता है। साम्प्रदायिक उत्तेजना बढ़ती है और अल्पसंख्यकों की माँग बढ़ती जाती है। चौथे, यह प्रणाली अराष्ट्रीय और जलोक-तन्त्रीय है क्योंकि यह धर्म के आधार पर भेदभाव को मान्यता देती है। पाँचवें, इससे अल्पसंख्यकों को विशेष नाम नहीं होता। उन्हें भले ही अपनी सहाय्य के अनुपात से अधिक प्रतिनिधित्व मिल जाए, किंतु वह कभी बहुमत में नहीं आ सकते। ऐसी दशा में यदि मधुक्तन निर्वाचन प्रणाली हो तो वे बहुसंख्यक समुदाय से प्रतिनिधियों को चुनने में अपना प्रभाव डाल सकते हैं। किन्तु यदि उनको पृथक् प्रति-

निधित्व मिला हुआ है तो वे केवल कुछ सीटों के लिए अपने व्यक्ति चुन सकते हैं। यही नहीं, पृथक् प्रणाली में उन्हें बहुसंख्यकों से कोई सहानुभूति की आशा करने का अधिकार नहीं होना, यह बात दूसरी है कि बहुसंख्यकों के प्रतिनिधिस्वेच्छा से उनके अधिकारों और हितों का ध्यान रखें। छठे इससे सार्वजनिक और राजनीतिक जीवन बहुत बदला हो जाता है और राजनीतिक दल भी धर्म के आधार पर बनने लगते हैं। इसके विपरीत, यदि राजनीतिक दल सामाजिक और आर्थिक आधार पर बनें तो सम्भव है कि आज का अल्पमत आगे चलकर कल का बहुमत बन जाए। किंतु धर्म पर आधारित अल्पमत बहुमत नहीं बन सकता। सातवें, क्योंकि अल्पसंख्यक कभी पदार्ह नहीं हो सकते, अतएव उनके राजनीतिक कार्य ध्वंसात्मक हो जाते हैं, जैसा कि हमारे देश में हुआ। जो होना था वह हो गया, किंतु यदि इस विषय-बेल को हम समूल नष्ट नहीं करेंगे तो आगे चलकर हमें इसके भयंकर परिणामों को भुगतना पड़ेगा। हर्ष की बात है कि स्वतंत्र भारत के संविधान में साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व का अंत कर दिया गया है। केवल अनुसूचित जातियों के लिए अतिरिक्त काल में विशेष प्रतिनिधित्व मिलता रहेगा। किंतु इस बात की व्यवस्था कर दी गई है कि यह पृथक् प्रतिनिधित्व भी आगे चल कर समाप्त हो जाए। यहीं नहीं, ससब् ने एक प्रस्ताव पारित कर अपना मत प्रकट किया है कि वह साम्प्रदायिक आधार पर राजनीतिक दलों के संगठन को आदर की दृष्टि से नहीं देखता। इस संबंध में कुछ कानूनी पावदियाँ लगा दी गई हैं, किंतु इन कानूनों में कुछ कमियाँ हैं जिनके कारण इस रोक को पूरी तरह लागू नहीं किया जा सका है। आवश्यकता इस बात की है कि इस दोष को दूर कर दिया जाए जिससे साम्प्रदायिकता का वृक्ष फिर कभी नए सिरे से हमारे देश में न पनप सके।

## 6. वृत्तिमूलक प्रतिनिधित्व (Functional Representation)

अधिकतर देशों में प्रतिनिधित्व प्रादेशिक (territorial) आधार पर होता है अर्थात् एक निश्चित भूभाग पर रहने वाले मतदाता कुछ प्रतिनिधि चुनते हैं। इस पद्धति की अनेक विद्वानों ने आलोचना की है। इनमें से रूसो जैसे विद्वानों की आलोचना बुनियादी है। उनका कहना है कि कोई व्यक्ति किसी दूसरे का प्रतिनिधित्व नहीं कर सकता। इसका अभिप्राय यह हुआ कि प्रतिनिधिक लोकतंत्र असंगत है। हम यहाँ इन विचारों की चर्चा नहीं करेंगे, क्योंकि साधारणतः समकालीन विचारक यह स्वीकार करते हैं कि लोकतंत्र को लागू करने का प्रतिनिधित्व के अतिरिक्त दूसरा कोई उपाय नहीं है। दूसरे विद्वान वे हैं जो कि प्रतिनिधित्व में प्रादेशिक आधार की आलोचना करते हैं। उनका कहना है कि

एक मनुष्य दूसरे मनुष्य को जीवन के सभी क्षेत्रों में प्रतिनिधित्व नहीं कर सकता। यह आशा करना कि राजनीति, सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक आदि क्षेत्रों में एक व्यक्ति अपने निर्वाचनों का समुचित प्रतिनिधित्व कर सकेगा, निराधार है। अतएव, यह माँग की जाती है कि प्रतिनिधित्व वृत्ति के आधार पर होना चाहिए, अन्यथा प्रतिनिधि समाप्त न्यर्थ हैं। अंग्रेज विद्वान जो० डी० एच० कोल<sup>1</sup> तथा बेंब दम्पति ने वृत्तिमूलक प्रतिनिधित्व का समर्थन किया है। इस प्रणाली के अन्य समर्थकों में ग्रैहम बैलास और विलियम मेकडोनेल्ड भी हैं। कोल के मतानुसार, सच्चा लोकतन्त्र एक सर्वशक्तिशाली प्रतिनिधि समाज पर आधारित नहीं होना चाहिए, अपितु अनेक प्रतिनिधि संस्थाओं पर होना चाहिए जो विभिन्न बहुसंख्यकों पर विचार करें और जिनके विचारों का समन्वय करने का उचित प्रबंध हो। बेंब दम्पति ने अपनी एक पुस्तक में यह सुझाव दिया है कि इंग्लैंड में एक के स्थान पर दो सदन होनी चाहिए, एक सामाजिक और आर्थिक मामलों के लिए और दूसरी राजनीतिक बातों से संबंधित। इसमें से दूसरी सदन का आधार प्रादेशिक हो सकता है। इससे कुछ भिन्नता जुरता डच इटली में फासिस्टों ने अपनाया। नाज़ी संविधान में भी इस प्रकार की कुछ व्यवस्था थी।

वृत्तिमूलक प्रतिनिधित्व के मार्ग में कुछ बाधाएँ हैं। पहले, इसमें आर्थिक पक्ष का प्रतिनिधित्व तो ठीक ठीक हो जाएगा किंतु अन्य क्षेत्रों में क्या होगा? दूसरे यदि विधानाग को इस आधार पर संघटित किया जाए तो वित्त से सदन बनाए जाए? इस सम्बन्ध में इस पद्धति के समर्थकों में भी अनेक मतभेद हैं। तीसरे, इनकी संख्या के सम्बन्ध में मतभेद भी हो जाए, तो प्रश्न यह उठता है कि उनके अधिकार क्या हों और उनके विचारों को कैसे समन्वित किया जाए? फिर क्या इन सत्र सदनों की शक्ति एक समान होगी? यदि नहीं, तो किसकी शक्ति अधिक होगी? जिस सदन की शक्ति अधिक होगी, क्या वह सर्वोपरि नहीं हो जाएगा? उन प्रश्नों का कोई संतोषजनक उत्तर अभी तक नहीं मिल सका। चौथे इस पद्धति की अपनान से लोग राष्ट्रीय हितों पर अधिक ध्यान न देंगे बल्कि अपने सङ्कुचित हितों की प्रधानता देने लगेंगे। पाँचवें, अभी तक ऐसी कोई सर्वप्रथम योजना नहीं बनी जिसके अंतर्गत विभिन्न वृत्तियों के लोगों को प्रतिनिधित्व दिया जाए। मजदूरों और मिल मालिकों को किस आधार पर प्रतिनिधित्व दिया जाए? अधिकतर स्त्रियाँ गृह-कार्य में लगी रहती हैं, उन्हें प्रतिनिधित्व दिया जाए या नहीं? और यदि दिया जाए तो किस आधार पर? यह ऐसे प्रश्न हैं जिन्हें मुलमाना आमान नहीं है। छठे, बाचेंतमो के मतानुसार, यह कहना ठीक नहीं है कि एक ही वृत्ति के लोगों के विचार एकसमान होंगे।

<sup>1</sup> देखिए *Guild Socialism Restated*, पृष्ठ 32-34.

यस्तुतः यह भी सम्भव हो सकता है कि एक ही व्यवसाय के व्यक्ति अपनी वृत्ति वाले व्यक्ति को अपना प्रतिनिधि चुनना पसन्द न करे। यदि ऐसा हो तो उन्हें इसके लिए बाध्य क्यों किया जाए ? हाथों, उन लोगों की व्यवस्था क्या होगी जो कभी एक काम करते हैं और कभी दूसरा। आठवें, इस प्रकार बने सदनों के पारस्परिक सम्बन्ध कैसे निर्धारित होंगे और उन की नीतियों तथा विचारों में कैसे समन्वय किया जाएगा ? उपर्युक्त कठिनाइयों को देखते हुए वृत्तिमूलक प्रतिनिधित्व को नहीं अपनाया जा सकता, भले ही संवैधानिक दृष्टि से यह पद्धति आवश्यक हो।

## 7 मतदाताओं और प्रतिनिधियों के सम्बन्ध

एक प्रश्न यह उठता है कि प्रतिनिधि का अपने निर्वाचकों के साथ क्या सम्बन्ध होना चाहिए। इस सम्बन्ध में दो विचार हैं। एक तो यह कि एक बार चुन लिए जाने के बाद प्रतिनिधि की पूरी स्वतन्त्रता दी जानी चाहिए कि वह अपने विवेक के अनुसार कार्य करे। यदि उसे लोगमत और अपने राजनीतिक भविष्य का ध्यान है तो वह स्वयं ऐसा कोई कार्य नहीं करेगा जो उसके निर्वाचकों की इच्छा के विरुद्ध हो। प्रतिष्ठित राजनीतिक बरत इसी मत के समर्थक थे। इससे विपरीत दूसरा मत यह है कि प्रतिनिधि केवल अपने विचारों का प्रतिनिधित्व नहीं करता, बल्कि एक पूरे निर्वाचन-क्षेत्र और साथ ही अपने राजनीतिक दल का भी प्रतिनिधित्व करता है। अतः वह इन दोनों में से किसी की उपेक्षा नहीं कर सकता और उसके लिए यह आवश्यक है कि वह सदैव इस बात का ध्यान रखे कि उसके निर्वाचकों की क्या इच्छा है और उसके दल के क्या विचार हैं और उनके अनुकूल कार्य करे, स्वतन्त्र रूप में नहीं। कुछ लोगों ने दूसरे विचार की आलोचना की है। उनका कहना है कि किसी राष्ट्रीय प्रश्न पर निर्वाचकों का मत जानना सरल नहीं है। दूसरे इस काम में देरी भी लगती है। तीसरे, यदि प्रतिनिधि की व्यक्तिगत राय अपने निर्वाचकों की राय से भिन्न है तो वह अपने विचारों के अनुकूल आचरण करे या निर्वाचकों की बात माने, मुख्यतः उस दशा में जब निर्वाचकों की निश्चित राय जानना कठिन हो ? चौथे, यदि यह सपन लगाया गया तो आत्मसम्मानप्रिय व्यक्ति चुने जाना पसन्द नहीं करेंगे। पाँचवें, यदि प्रतिनिधि को एक डेसीमेट का ही रूप देना है (अर्थात् प्रत्येक भाग में उसे अपने निर्वाचकों का आदेश मानना है) तो फिर क्यों न जनमत-समूह की प्रणाली अपना ली जाए ? छठे, डेसीमेट होने की स्थिति में सदस्यों को स्थानीय बातों पर अधिक ध्यान देना होगा जिससे राष्ट्र के हितों को क्षति पहुँच सकती है।

बीसवी सताब्दी में इस समस्या ने एक नया रूप ले लिया है। अब राजनीतिक दल इतने सक्रिय और सुदृढ़ हो गए हैं कि अधिकतर सदस्य राजनीतिक दलों के उम्मीदवार होते हैं और चुने जाने के पश्चात् उन्हें अपने दलों के आदेशों को मानना होता है। अतएव, प्रश्न केवल यह ही नहीं रह गया कि सदस्य अपने निर्वाचकों की बात मानें, अपितु यह हो गया है कि जिस सीमा तक वे अपने दल के आदेशानुसार काम करें। रैमजे म्योर का विचार है कि सदस्यों को विशेष स्वतन्त्रता होनी चाहिए ताकि भिन्न विचार होने पर वे स्वतन्त्रतापूर्वक उसका प्रकाशन कर सकें। सास्की के मतानुसार, इस प्रकार की स्वच्छदता देने से राजनीतिक दलों का अनुशासन समाप्त हो जाएगा, सरकारें अस्थिर हो जाएंगी और राष्ट्रीय नीतियों को दृढ़तापूर्वक लागू नहीं किया जा सकेगा। अभी तक लोक-तन्त्र प्रणाली की यह एक कमी रही है कि उसमें सरकार स्थिर नहीं रहती और वे दृढ़ नीति नहीं अपना पाती। यदि उपर्युक्त बात मान ली जाए तो दशा और भी बिगड़ जाएगी। फिर सास्की कहते हैं कि सदस्य दल में इसलिए आते हैं कि अधिकतर बातों में वे दल से सहमत हैं। असहमति का प्रश्न केवल कुछ बातों में होता है। ऐसी दशा में राष्ट्रीय दृष्टि से यह अधिक अच्छा होगा कि वे अनुशासन को मानें और दल के आदेशानुसार कार्य करें। नहीं तो परिणाम यह हो सकता है कि सदन में सरकार की हार हो जाए और नए चुनाव कराने पड़ें। निश्चय है, अपने दल से किसी सदस्य के कितने ही मतभेद हों, विपक्षियों से उसके मतभेद उससे भी अधिक होंगे और वह यह नहीं चाहेगा कि विरोधी दल सत्तास्थ हो जाए। अतएव, यह उचित प्रतीत होता है कि सामान्यतः सदस्य अपने दल के आदेशानुसार कार्य करें। किन्तु यदि उसका दल उस कार्य में त्याग दे जिसके आधार पर चुनाव लड़े गए हैं तो उसे इस बात की छूट होनी चाहिए कि वह दल के आदेशों का पालन न करे।

## राजनीतिक दल और हित-गुट

लोकतंत्र में राजनीतिक प्रक्रियाओं के लिए यह समझना महत्वपूर्ण है कि विशेष समर्थन क्यों किया जाता है, इसे समझकर हम शुभ्यदी और सामाजिक स्वयं का मूल्यांकन कर सकेंगे, विशेष समर्थन करने वाले व्यक्तियों को पहचान सकेंगे, उनकी तकनीक का विवेचन कर सकेंगे और उनके उद्देश्यों की जाँच कर सकेंगे, समकालीन समाज के उद्देश्यों और मूल्यों की दृष्टि से हम उनके उद्देश्यों का मूल्यांकन कर सकेंगे और यह भी देख सकेंगे कि व्यक्तिगत स्वार्थ की दृष्टि से वे कहीं तक मान्य हो सकते हैं।

—टॉटन जे० एन्डरसन

यह प्रतिनिधिक लोभतन्त्र का युग है। इसके मुद्दा रूप से संचालन के लिए यह आवश्यक है कि समान विचार वाले नागरिक मिलजुल कर काम करें। यदि जनता के प्रतिनिधि राजनीतिक दलों में संगठित नहीं होंगे तो विधानाग में विविध विचार वाले असंगठित व्यक्तियों के लिए, विचार विमर्श के उपरांत किसी निश्चय पर पहुँचना बहुत कठिन हो जाएगा। अतः यह स्पष्ट है कि बिना राजनीतिक दलों के अस्तित्व के प्रतिनिधिक सरकार मुद्दा रूप से नहीं चल सकती। अमरीकी संविधान के निर्माताओं ने यह अभिमत प्रकट किया था कि यदि राजनीतिक दल न हों तो सम्भवतः शासन-कार्य लोकहित के अनुरूप हो सकेगा, किन्तु थोड़े ही दिनों में यह स्पष्ट हो गया कि यह धारणा भातिपूर्ण है, और धीरे धीरे वहाँ भी राजनीतिक दलों की भावना प्राप्त हो गई है।

### 1. राजनीतिक दल की परिभाषा और स्वरूप

राजनीतिक दल से हमारा अभिप्राय ऐसे व्यक्तियों के समूह से है जो कुछ

समस्याओं के रूप और उनके समाधान के सम्बन्ध में एकमत हैं और जिन्होंने सामान्य उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए मिल कर बंध डग से काम करने का निश्चय कर लिया है। मैटिल के कथनानुसार, राजनीतिक दल ऐसा व्यक्ति समूह होता है जो किसी सीमा तक संगठित है और जो एक राजनीतिक संगठन के रूप में कार्य करता है और अपने मतदान की शक्ति का उपयोग करते हुए सत्ताह्वित होने का प्रयत्न करता है जिससे वह अपनी नीतियों को कार्यरूप दे सके<sup>1</sup>। मैकी-वर के कथनानुसार, यह एक ऐसा व्यक्ति समूह है जो किन्हीं सिद्धांतों अथवा नीतियों के समर्थन के लिए संगठित है और सविधानी साधनों द्वारा उन्हें शासन की नीति बनाने का यत्न करता है। सिजविक के अनुसार, राजनीतिक दल, क्षणिक अवसरों के लिए नहीं, लम्बी अवधि के लिए संगठित किए जाते हैं। बर्क के अनुसार, राजनीतिक दलों का उद्देश्य राष्ट्रीय हित के लिए काम करना है। उपर्युक्त परिभाषाओं के विवेचन से राजनीतिक दलों के निम्न लक्षण प्रकट होते हैं (1) लम्बी अवधि के लिए संगठन, (2) कतिपय सिद्धांतों अथवा नीतियों के बारे में सहमति, (3) अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए शानिपूर्ण और सविधानी उपाय अपनाने का विचार (कुछ राजनीतिक दल बलप्रयोग पर भी विश्वास करते हैं), और (4) राष्ट्रीय हित की दृष्टि से अपनी नीतियों को कार्यरूप देने की लालसा। अतः यह स्पष्ट है कि छोटे रूप में एक राजनीतिक दल के सदस्यों जिसमान विचार होने चाहिए। यदि बुनियादी बातों पर वे एकमत हो सों अन्य विस्तार की बातों में मतभेद हो सकते हैं। प्रत्येक बड़े राजनीतिक दल में प्रायः कई पक्ष होते हैं। उदाहरण के लिए अखिल भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस में एक ओर वाम पक्ष (Leftists) है सो दूसरी ओर एक अनुदार पक्ष (Rightists) भी है और इन दोनों के बीच में कुछ ऐसे सदस्य और नेता हैं जो केंद्र की स्थिति में हैं अर्थात् वे इन दोनों पक्षों में से किसी के साथ नहीं हैं बल्कि मध्यम मार्ग अपनाते हैं। यही स्थिति अन्य राजनीतिक दलों में भी है।

राजनीतिक दल और गुटबंदी में एक बड़ा भेद है जिसकी ओर बर्क ने हमारा ध्यान आकर्षित किया है। राजनीतिक दल हमेशा राष्ट्रीय हित में काम करते हैं जबकि गुटों के सदस्य अपने व्यक्तिगत अथवा वर्ग-हित का साधन करने का प्रयत्न करते हैं। व्यवहार रूप में अब इस भेद की ओर अधिक ध्यान नहीं दिया जाता। इसका एक कारण यह है कि जो मनुष्य हितकोण से, राजनीति में काम करने वाले व्यक्ति समूह या गुट हैं, वे भी अब यह आभास देते हैं कि वे लोकहित की दृष्टि से काम कर रहे हैं।

**राजनीतिक दलों का विकास**—जेम्स मैकइल ने कथनानुसार, राजनीतिक दल

लोकतंत्रीय प्रणाली से भी अधिक प्राचीन हैं। प्राचीन यूनान और रोम में दलबंदी थी और दलगत भावनाएँ थी, और इसी प्रकार मध्यकालीन यूरोप में भी किसी न किसी रूप में राजनीतिक दलबंदी चलती थी। तथापि यदि आधुनिक दृष्टि से इन ऐतिहासिक दलों को माँका जाए तो ये गुटों में गिने जाएँगे, क्योंकि ये स्पष्ट रूप से वर्गों स्वार्थों के लिए कार्य करते थे। आधुनिक दल इन प्राचीन गिरोहों से भिन्न हैं और इनका प्रारम्भ इंग्लैंड में हुआ। यह कहा जा सकता है कि इंग्लैंड में राजनीतिक दल अन्य देशों के दलों के पूर्वगामी हैं। इंग्लैंड में स्टुअर्ट युग में राजनीतिक दल संगठित हुए। इन्हीं जमानों 'राउड हैड्स' और 'कैवेलियर्स' कहते हैं। बाद में ये अपने नाम बदलकर व्हिग और टोरी बन गए। जार्ज तृतीय के शासन काल के अन्त तक जाते जाते अनुदार दल और उदार दलों की स्थापना हो गई जो अभी तक बने हुए हैं। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में एक नए मजदूर दल का जन्म हुआ। आज इंग्लैंड में दो प्रमुख दल हैं अनुदार दल (Conservative Party) और मजदूर दल (Labour Party) इन दोनों के अतिरिक्त एक तीसरा छोटा सा दल है, उदार दल (Liberal Party)।

जैसा कि हम पहले चूके हैं अमरीकी संविधान निर्माताओं की यह धारणा थी कि दलगत भावना राष्ट्र को हानि पहुँचाती है। अतः वे इनके संगठन के विरुद्ध थे। तथापि जैसे ही संविधान निमित्त हुआ उसके पक्ष और विरोध में दो पक्ष बन गए और आगे चलकर राजनीतिक दलों ने अनेक रूप बदले। सोवियत संघ में जब जार का शासन समाप्त हुआ तो बोल्शेविकों के नेता लेनिन का यह विचार था कि सभी कामपक्षी और राष्ट्रीय दलों के सहयोग से सरकार बनाई जाए। किंतु गृह युद्ध और अन्तर्राष्ट्रीय हस्तक्षेप के कारण लगभग अन्ध सभी राजनीतिक दल विरोधियों से जा मिले जिसके कारण बोल्शेविकों को अपनी दलीय सरकार बनानी पड़ी और उसके बाद सोवियत संघ में अन्य दलों को स्वतंत्र रूप से संगठित होने का अधिकार नहीं मिला। भारत में अब छोटे-बड़े अनेक राजनीतिक दल बन गए हैं। जब तक हमारा स्वाधीनता संग्राम चल रहा था, 'अखिल भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस' एक प्रमुख राजनीतिक संगठन थी। इसके अतिरिक्त, एक उदार दल था और तीन साम्प्रदायिक दल थे जिनके नाम थे, हिंदू महासभा, मुस्लिम लीग और अन्धाली दल। प्रादेशिक स्तर पर और भी छोटे-छोटे दल थे। किंतु द्वितीय महायुद्ध के समय और उसके बाद अनेक अन्य दल स्थापित हो गए। उदाहरण के लिए, माध्यवादी दल, समाजवादी दल, प्रजा सोशलिस्ट पार्टी, जनसम, स्वतंत्र पार्टी आदि। इनमें से कुछ दलों की नीति इतनी अस्पष्ट है कि यह कहना कठिन है कि इसमें से कौन दल किन सिद्धांतों और नीतियों का समर्थन करता है।



दलों का आधार—ब्राइस के मतानुसार, प्रत्येक जनसमुदाय में विभिन्न विचारों के लोग पाए जाते हैं। इनमें से कुछ विचार परस्पर-विरोधी होते हैं। इन विचारों के प्रतिपादन करने वाले व्यक्तियों में से कुछ नेता बन जाते हैं और अन्य नागरिक उनका अनुमोदन और समर्थन करने लगते हैं। आगे चलकर यही लोग संगठित राजनीतिक दल बना लेते हैं। इन दलों का मनोवैज्ञानिक आधार मनुष्य की चार प्रवृत्तियाँ हैं—सहानुभूति, अनुकरण, प्रतिरोध और स्पर्धा। इन्हीं के कारण व्यक्ति-समूह सामान्य नीतियों और सिद्धांतों के आधार पर अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए पृथक् संगठन बना लेते हैं।

राजनीतिक दल कभी कभी धार्मिक और नस्ली भेद के आधार पर संगठित किए जाते हैं। किंतु एक लोकतंत्रीय समाज में इस प्रकार के राजनीतिक दल श्रेयकर नहीं होते। वे विद्वेष के प्रचार में लगे रहते हैं और कोई रचनात्मक कार्य नहीं कर सकते। अतएव यह आवश्यक है कि राजनीतिक दल सामाजिक और आर्थिक नीतियों के आधार पर संगठित हों। अन्य समस्याएँ यदि देश के लिए महत्वपूर्ण हैं तो उनको भी लिया जा सकता है, किंतु वे गौण होनी चाहिए। एक पराधीन देश में राष्ट्रीयता का आधार लेकर और स्वाधीनता का लक्ष्य सम्मुख रहकर राजनीतिक संगठन किए जाते हैं। भारत में 'अखिल भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस' ऐसा ही संगठन था। तथापि स्वाधीनता प्राप्त होने के पश्चात् हमारे राष्ट्रनिर्माता, श्री मोहनदास करमचन्द गांधी ने अपने अंतिम लेख में यह मत प्रकट किया कि यद्यपि हम राजनीतिक रूप से स्वाधीनता प्राप्त कर चुके हैं, तो भी अभी हमें सच्चे अर्थ में स्वराज्य पाने के लिए बहुत काम करना शेष है। उन्होंने आदेश दिया कि अब लोगों को सामाजिक और आर्थिक स्वाधीनता के हेतु कार्य करना चाहिए<sup>1</sup>। खेद की बात है कि कानून का निषेध होने पर भी हमारे देश में अभी भी साम्प्रदायिकता के आधार पर राजनीतिक दल बने हुए हैं। अच्छा हो यदि सभी राजनीतिक दलों का आधार सुनिश्चित आर्थिक और सामाजिक कार्यक्रम हो जिससे जन्मता यह समझ सके कि वे हमारे देश की किस दिशा में ले जाना चाहते हैं। हमारे देश में जाति-प्रथा का राजनीति पर बहुत प्रभाव है। 'जब तक' इस भावना को हम समूल नष्ट नहीं कर देंगे, भारतीय लोकतंत्र कभी नहीं पनप सकता। स्वर्गीय श्री रवीन्द्रनाथ टैगोर ने ओक्सफोर्ड विश्वविद्यालय में राष्ट्रीयता पर भाषण देते हुए यह विचार प्रकट किया था कि राष्ट्रीयता के लिए वैयक्तिक समानता की भावना आवश्यक है। जाति-प्रथा का उल्लेख करते हुए उन्होंने कहा कि जब तक भारत में ऐसे दल वर्त-

1 देखिए लेखक की पुस्तिका, यादू का अतिदान हमारे लिए खुली चुनौती है, अगस्त, 1948, पृष्ठ 1-3

मान है जो जाति के आधार पर एक दूसरे के साथ खान-पान, शादी-विवाह आदि नहीं करते, यहाँ तक कि एक दूसरे के सम्पर्क से घृणा करते हैं, समानता, स्वतन्त्रता और लोकतन्त्र की नीवें दृढ़ आधार पर स्थित नहीं हो सकती।

## 2. राजनीतिक दलों के कार्य

हम देख चुके हैं कि आधुनिक लोकतन्त्रीय शासन के लिए राजनीतिक दल आवश्यक हैं। कुछ विद्वानों ने इसे लोकतन्त्र के लिए 'रीढ़ की हड्डी' के सदृश बताया है। राजनीतिक दल जो कार्य करते हैं वे अत्यन्त महत्त्वपूर्ण हैं। मेरि-यम ने इनके पाँच प्रमुख कार्य बताए हैं (1) पदाधिकारियाँ का चुनाव, (2) नीति निर्धारण, (3) शासन का संचालन अपना उसकी सृजनात्मक आलोचना, (4) राजनीतिक प्रचार और शिक्षण, तथा (5) व्यक्ति और सरकार के बीच अन्ध्र सम्बन्ध बनाए रखने में सहायता देना। मुनरो ने भी दलों के ऐसे ही कार्य बताए हैं। उसकी सूची में एक कार्य उल्लेखनीय है, सामूहिक और व्यक्तिगत राजनीतिक उत्तरदायित्व की स्थापना। नीचे हम इन कार्यों पर संक्षेप में विचार करेंगे।

इनका प्रमुख कार्य अपने सिद्धांतों के अनुसार जनता के 'सम्मुख एक निश्चित दृष्टिकोण, नीति और कार्यक्रम उपस्थित करना है और साथ ही, हर सम्भव उपाय द्वारा जनता में अपने विचारों का प्रचार करना है। इसके लिए वे सभाएँ और प्रदर्शन करते हैं, लेख और पुस्तिकाएँ लिखते हैं, समाचार-पत्र निकालते हैं, तथा अन्य उपायों द्वारा प्रचार करते हैं। इन सबका उद्देश्य यह होता है कि जनता में अपने अनुयायियों और समर्थकों की संख्या को बढ़ाया जाए। दूसरे, इनके प्रचार से नागरिकों को राजनीतिक शिक्षा मिलती है, उन्हें समस्याओं के विभिन्न पहलुओं का पता लगता है। नीतियों की अच्छाईयाँ बुराईयाँ परखने का अवसर मिलता है और राजनीतिक चेतना फैलती है। तीसरे, प्रत्येक दल ऐसे कार्य करता है जिससे समाज में प्रभाव बढ़े और वह सत्तास्थ होकर अपना कार्यक्रम को साकार रूप दे सके। इसके लिए राजनीतिक दल चुनाव लड़ते हैं, सम्मीदवार चुने करते हैं, मतदाताओं की सूची बनवाने में सहायता देते हैं, प्रचार करते हैं और चुनाव में समर्थन की प्रार्थना करते हैं। यह सब इसलिए किया जाता है कि उनके सम्मीदवारों की चुनाव में विजय हो। चौथे, चुनाव में विजय प्राप्त होने पर दल शासन की बागडोर अपने हाथ में ले लेता है और अपना कार्यक्रम पूरा करने का प्रयत्न करता है। गुगठिन राजनीतिक दलों ने अपने दोष विभाग होते हैं जिनका काम यह रोज करते रहना होता है कि उनके दल द्वारा मान्य नीतियाँ और सिद्धान्तों को कैसे साकार रूप दिया जा सकता है।

इसका साम यह है कि जब दल सत्तारूढ़ होता है तो उसे पहले से यह ज्ञान होता है कि उस अपना कार्यन्तम पूरा करने के लिए क्या करना चाहिए। पाँचवें, यदि चुनाव में दल को बहुमत प्राप्त न हो और उसे विरोध-पत्र ग्रहण करना पड़े तो भी उसके कार्य का महत्त्व कम नहीं हो जाता। विरोधी-पक्ष के रूप में उसका यह उत्तरदायित्व है कि वह सरकार को सचेत रखे। उनका कार्य जनता के दुख-दुर्दं को विधानाग में प्रस्तुत करना है और सरकारी नीतियों और बिलों में सुधार के प्रस्ताव रखना है। उसका प्रयत्न यह होता है कि वह पदाह्द दल की भूलों से पूरा लाभ उठाए। वह सरकारी बानूना और शासन प्रबंध की खरादियाँ बताता है और इस बात के लिए तत्पर रहता है कि यदि पदाह्द दल किसी कारणवश त्याग पत्र दे दे तो वह स्वयं शासन-प्रबंध सम्भाल ले। छठे, सत्तारूढ़ राजनीतिक दल सरकार के विभिन्न विभागों और अंगों में सहयोग और सामंजस्य स्थापित करने का प्रयत्न करता है। साथ ही, वह सरकार और जनता का निवृत्त सम्पर्क बनाए रखता है। उत्तरदायी शासन में यह कार्य अपेक्षाकृत सरल है, क्योंकि उसमें विधानाग और मंत्रिमंडल दोनों में सत्तारूढ़ दल का आधिपत्य होता है। किन्तु अनुत्तरदायी सरकारों में (विशेषतः यदि वे द्वाविन पृथक्ता के सिद्धांत पर संगठित हों) यह कार्य कुछ कठिन हो जाता है और सरकारी विभागों में गति-रोध होने का डर रहता है। सातवें, राजनीतिक दल अपने दृष्टिकोण से सरकारी कामों की व्याख्या करते हैं। वे नागरिकों को समझाते हैं कि उनका दल लोकहित में क्या कर रहा है और आगे क्या करना चाहता है। दूसरी ओर, ये जनता के विचारों, उनकी कठिनाइयों, इच्छाओं और आकांक्षाओं को सरकार के कानों तक पहुँचाने का कार्य करते हैं। आठवें, उनका कार्य अपने सदस्यों को संगठित और अनुशासित रखना है, क्योंकि इसके बिना कोई भी राजनीतिक दल उन्नति नहीं कर सकता। नवें, वह अपने पदाधिकारियों का चुनाव करता है और विधानाग एवं नामाग के लिए दल के उम्मीदवारों को मनोनीत करता है। दसवें, उसका एक प्रमुख कार्य यह है कि सामान्य विचारों वाले नागरिकों को एक ही संगठन के अंतर्गत लाए। कोई भी राजनीतिक दल उस समय तक उन्नति नहीं कर सकता जब तक वह नए-नए सदस्यों का सक्रिय सहयोग प्राप्त नहीं कर पाता। अपने अस्तित्व बनाए रखने के लिए यह आवश्यक है।

### 3 राजनीतिक दलों के गुण-दोष

आधुनिक लोकतंत्रीय शासन के लिए राजनीतिक दलों की उपयोगिता स्पष्ट है। पहले, बिना राजनीतिक दलों के प्रतिनिधित्व लोकतंत्रीय सरकार नहीं चल सकती। यदि राजनीतिक दल न हों तो विधानाग में जितने भी सदस्य होंगे

उतने ही मत होंगे। अतः विचार-विमर्श में बहुत समय लगेगा और फिर भी विधानाग का किसी निश्चय पर पहुँचना दुष्कर होगा। दूसरे, सगठित दलों के अभाव में व्यक्तिगत और वर्गीय हितों को महत्त्व मिलेगा। निर्वाचित प्रतिनिधि भी अपने स्वायं-साधन के लिए गुट बना लेंगे और जनहित की उपेक्षा करेंगे। इसके विपरीत, राजनीतिक दल सकुचित हितों के स्थान पर लोकहित पर ध्यान देते हैं और व्यक्तिगत बातों के स्थान पर निश्चित नीति और कार्य क्रम के अनुसार कार्य करते हैं। तीसरे, राजनीतिक दलों के अभाव में सरकारों की स्थिरता नष्ट हो जाएगी। रोज नए-नए गुट बनते-बिगड़ते रहेंगे और सरकारें भी बदलती रहेंगी। सगठित राजनीतिक दल इस प्रकार की अव्यवस्था और अस्थिरता का अंत कर देते हैं और चुनाव के परिणामों के आधार पर स्थिर सरकारें बन सकती हैं। चौथे, राजनीतिक दलों के कारण कानून बनने से पहले बिलों पर अच्छी तरह विचार हो जाता है। इससे समय की बचत भी हो जाती है। सगठित दलों के प्रतिनिधि अपनी बातों को विधानाग के सम्मुख रखते हैं और जोरे वाद-विवाद में समय नष्ट नहीं होता। पाँचवें, राजनीतिक दलों के अस्तित्व के कारण विधानाग में एक सजग विरोधी दल भी रहता है जो सरकारी कामों पर आलोचनात्मक दृष्टि रखता है। अतः शासन की सावधानी रखनी होती है जिससे विरोधी पक्ष को आलोचना करने के कम-से कम अवसर मिलें। वस्तुतः विरोधी पक्ष को आलोचना करने की स्वतंत्रता देना इस बात की गारंटी है कि शासन निरंकुश नहीं होगा। छठे, राजनीतिक दलों के कारण नागरिकों में राजनीतिक चेतना फैलती है और उन्हें राजनीतिक शिक्षा मिलती है। सातवें, नागरिकों को साम्प्रदायिक, धार्मिक, और नस्ली भेदभावों से ऊपर उठकर राष्ट्रीय दृष्टिकोण से समस्याओं को देखने-समझने में राजनीतिक दल सहायता देते हैं। अतः नागरिकों का दृष्टिकोण सीमित और उनकी मनोवृत्ति सकुचित न रह कर व्यापक बन जाती है। आठवें, इन दलों ने यह सम्भव कर दिया है कि विभिन्न सरकारी विभाग और अंग सहकारिता और सामंजस्य के साथ काम करें। नवें, इन दलों ने मतदाताओं के काम को सरल बना कर लोकतन्त्र को एक व्यवस्थित रूप दे दिया है और इस प्रकार उसे सफल होने में सहायता दी है। दसवें, अनेक राजनीतिक दल ऐसे परोपकारी और रचनात्मक कार्य भी करते हैं जिनका राजनीति से विशेष सम्बन्ध नहीं होता। ये कार्य बहुधा समाज-सेवा का होता है। राजनीतिक दलों के अभाव में यह कार्य भी अधूरा रह जाएगा। ग्यारहवें, राजनीतिक दलों के अपने पोष-विभाग होते हैं जिनमें महत्वपूर्ण अनुसंधान होते रहते हैं। इनका उद्देश्य तथ्य और विचार प्रस्तुत करना है जिनके आधार पर दल अपनी नीति निर्धारित कर सके और अवसर आने पर उसे साकार रूप दे सके।

जहाँ राजनीतिक दलों की उपस्थिति है, वहाँ उनके दोष भी हैं। पहले, वे समाज में गुटबंदी पैदा करते हैं और देश के वातावरण को कटु और विषाक्त बना देते हैं जिसका प्रभाव सार्वजनिक जीवन पर बहुत बुरा होता है। दूसरे, इनके कारण शासन दलीय बन जाता है अर्थात् चुनाव जीतने के पश्चात् जब सत्ता बहुसंख्यक दल के हाथों में आ जाती है, तो वह केवल अपने दल के लोगों को विभिन्न पदों पर नियुक्त करता है। विरोधी पक्ष के व्यक्ति चाहे जितने योग्य हों, उनकी सेवा से लाभ उठाना दल की दृष्टि से हानिकारक माना जाता है। प्रायः विरोधी-पक्ष भी सत्ताह्व दल को सक्रिय सहयोग देने की उम्मीद नहीं होता क्योंकि वह आलोचना करने का अपना अधिकार सुरक्षित रखना चाहता है। तीसरे, इसका परिणाम दलबंदी की समुचित भावना के रूप में प्रकट होता है जिससे प्रभावित होकर लोग राष्ट्रीय हित को भुला देते हैं और समुचित दलगत स्वार्थों और हितों का ध्यान रखते हैं। चौथे, दलबंदी की भावना का एक स्वाभाविक परिणाम यह होता है कि विरोधी-पक्ष उचित-अनुचित पर ध्यान दिए बिना सरकार के कार्य का विरोध करता है। वह इसी धुन में रहता है कि जैसे भी हो सरकार को अपयश मिले जिससे उसे सत्ता हस्तगत करने का अवसर मिले। ब्राह्म के शब्दों में, 'विधानाग एक असाहा बन जाता है... जिसमें देश के हित भुला दिए जाते हैं'। वस्तुतः दलों का कार्य शासन की विरोध करना नहीं है बल्कि क्रियात्मक आलोचना करना है। अर्थात् यह बोध दलबंदी का नहीं अपितु राजनीतिक शिक्षा और चेतना की कमी का है। पाँचवें, दलबंदी के कारण केवल विधानाग ही नहीं अपितु सारा देश दलों में बँट जाता है और इनमें आपस में बहाना-गुनी और भगड़े होते रहते हैं। देशभक्ति का विचार पीछे पड़ जाता है और दलबंदी की भावना उग्र हो उठती है। कभी-कभी गुण-दोषों पर विचार किए बिना अपने दल का समर्थन और विपक्षियों का विरोध किया जाता है। छठे, दल अपने स्वार्थ साधन के लिए झूठे और गंदे प्रचार का आश्रय लेते हैं, सनसनीदार समाचार देते हैं और बड़बानी तथा हिंसापूर्ण उपाय अपनाने में भी संकोच नहीं करते। सातवें, दल के बंटोर अनुशासन के कारण स्वतंत्र विचार और कार्य की सम्भावना नहीं रहती, और अनुशासन के नाम पर व्यक्तियों की स्वतंत्रता का अपहरण हो जाता है। आठवें, दलगत शासन में बहुत पक्षपात और गणबन्दी होती है। सरकारी पदों और नौकरियों पर अपने मित्रों, सम्बन्धियों और दल के साधियों को भर दिया जाता है। जिसका प्रभाव देश के शासन पर बहुत बुरा पड़ता है। कार्य-क्षमता में कमी आ जाती है और विद्वानों को छोड़ कर अक्षयक्षत सम्बन्धों के आधार पर धागन होने लगता है। नवें, कुछ महत्वाकांक्षी और प्रभावशाली नेता दल के संगठन पर अधिकार कर लेते हैं और

उसे अपने स्वार्थ-साधन का एक अस्त्र बना लेते हैं। ये लोग दल के नाम पर वैध और अवैध काम करते रहते हैं और साधारण सदस्यों की कोई सुनाई नहीं होती। दसवें, कभी-कभी लोकमत को प्रसन्न रखने के लिए ऐसे कानून पास कर दिए जाते हैं जो हानिकारक होते हैं, और आवश्यक बिलों को इसलिए रोक लिया जाता है कि दल के प्रमुख और प्रभावशाली समर्थक उनके अनुकूल नहीं हैं। इस प्रकार लोकमत को शिक्षित करने के स्थान पर दल अपने समर्थकों को प्रसन्न रखने का प्रयत्न करते हैं जिससे सार्वजनिक हित को हानि होती है। ग्यारहवें, दल के नेता जिन घनिक लोगों से आर्थिक सहायता लेते हैं, प्रायः गुप्त रूप से वे उनसे समझौते कर लेते हैं। इससे घनिक वर्ग को लाभ होता है और जनता अधोरे मे रहती है। फाइजर ने राजनीति पर घन के प्रभाव का विस्तार से वर्णन करते हुए कहा है कि लोकतन्त्र में घन के प्रभाव को कम करना अत्यन्त आवश्यक है। और इस समस्या का हल किए बिना लोकतन्त्र को सफल नहीं बनाया जा सकता। बारहवें, स्थानीय सस्याएँ राजनीतिक शिक्षण का प्राणन बतार् गई हैं। तथापि, दलबन्दी के प्रवेश से इनका जीवन भी अत्यन्त कलुषित हो गया है और इनके सदस्य भी अब जनसेवा के आधार पर न चुने जाकर दलगत भावना के आधार पर चुने जाते हैं।

इन अवगुणों को देखने से प्रतीत होता है कि इनमें से अनेक दोषों को राजनीतिक शिक्षा और दलों के लोकतन्त्रीय सगठन से दूर किया जा सकता है। लोकतन्त्रीय सगठन से हमारा अभिप्राय यह है कि दल के साधारण सदस्यों को उसकी कार्यकारिणी समितियों को चुनने और जम्मीदवारों को मनोनीत करने का अधिकार होना चाहिए। साथ ही, दलों के कार्यक्रम को निर्धारित करने में उनकी सुनाई होनी चाहिए। दलों के सगठन को लोकतन्त्रीय बनाने से नेतागिरी के कारण जो दोष आ जाते हैं, वे दूर हो सकेंगे और लोगों में राजनीतिक चेतना बढ़ेगी।

#### 4 दलीय व्यवस्थाएँ

पादचार्य लोकतन्त्रीय व्यवस्था में दो प्रकार की दलीय प्रणालियाँ प्रचलित हैं। द्विदलीय व्यवस्था, और बहुदलीय व्यवस्था। इनके अतिरिक्त अनेक समाजवादी और गैरसमाजवादी राज्यों में एकादलीय व्यवस्था भी चल रही है। नीचे हम सद्योप में इस पर विवेचन करेंगे।

द्विदलीय व्यवस्था—सैट व कथनानुसार, द्विदलीय व्यवस्था से हमारा अभिप्राय यह नहीं है कि राज्य में केवल दो ही राजनीतिक दल हों, प्रत्युत हमारा आशय यह है कि यदि अन्य दल हों तो इतने छोटे कि उनका राजनीति पर

पर विशेष प्रभाव न हो और विधानाग में बहुमत प्राप्त करने के लिए उनके साथ मिलकर संयुक्त सरकार बनाने की आवश्यकता न पड़े। अंतरिम काल में एक तृतीय दल का उदय भी हो सकता है। प्रायः आगे चलकर यह हल पूर्वगामी दलों में से एक का स्थान ग्रहण कर सकता है। इस प्रकार कुछ वर्षों में पुनः द्विदलीय व्यवस्था कायम हो जाती है। ब्रिटेन और अमरीका में दो प्रमुख राजनीतिक दल हैं जिनके कारण वहाँ लोकतन्त्रीय शासन सुचारु रूप से चलता है। कुछ लेखक द्विदलीय व्यवस्था से इतने प्रभावित हुए हैं कि वे लोकतन्त्रीय शासन के सुचारु रूप से चलने के लिए देश में द्विदलीय व्यवस्था को अत्यंत आवश्यक मानते हैं।

**बहुदलीय व्यवस्था**—यूरोपीय महाद्वीप के अन्य देशों में द्विदलीय व्यवस्था नहीं पायी गई। दो प्रमुख राजनीतिक दलों के अभाव में वहाँ अनेक छोटे-बड़े दल होते हैं और उनके मेलजोल से संयुक्त सरकारें बनती हैं। इसमें कठिनाई यह होती है कि अनेक दलीय सम्मिश्रण सम्भव है और उनकी संयुक्त सरकारें बन सकती है। इसके कारण सरकार में अस्थिरता आती है। किसी दल को सरकार के टूट जाने से कोई हालि अवसर लाभ नहीं होता, क्योंकि उन्हें यह फिर भी आशा बनो रहती कि नई सरकार में उन्हें पुनः स्थान मिल जाएगा। इसके अर्थ यह हुए कि संयुक्त सरकार बनाने वाले राजनीतिक दलों में मेल-जोल का ठोस आधार नहीं होता और इनके सम्मिलित प्रायः अल्पकालीन होते हैं।

**द्विदलीय व्यवस्था के गुण-दोष**—द्विदलीय व्यवस्था के अनेक गुण और लाभ हैं। पहले, इसके अंतर्गत लोकतन्त्रीय शासन-प्रणाली अत्यंत सुचारु रूप से चल पाती है। शासन में स्थिरता आती है। उदाहरण के लिए, जबकि इंग्लैंड में मजिस्ट्रेटों का औसत जीवनकाल सत्रह साल साढ़े तीन वर्ष है, फ्रांस में तृतीय और चतुर्थ जनतन्त्र के अंतर्गत मजिस्ट्रेटों का औसत कार्यकाल केवल 9 मास होता था। दूसरे, स्थायित्व के कारण इस प्रकार की शासन-प्रणाली में कार्यकुशलता भी अधिक होती है। साथ ही, इसमें एक सम्बन्धित समय के लिए निश्चित और स्थिर नीति अपनाई जा सकती है। तीसरे, कुछ विद्वानों के अनुसार, द्विदलीय लोकतन्त्रीय शासन में जनता को इस बात की वास्तविक छूट होती है कि वे दो प्रमुख नीतियों और कार्यक्रमों में से इच्छानुसार एक को चुन लें। इस प्रथा के अंतर्गत अपने विचार बनाना सरल होता है और सरकार के सभ्यता में कठिनाई नहीं होती। दोनों प्रमुख दलों में से एक शासन की गारंटी सम्हालता है और दूसरा विरोधी-पक्ष बन जाता है। एक अर्थ में विरोधी-पक्ष भी एक महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व को पूरा करता है। उसका सभ्यता का नाम यह है कि सरकार को निरवरोध बनने से रोकें, उसे सीमा से बाहर न जाने दे और नागरिक अधिकारों की सुरक्षा

के प्रति जागरूक रहे। साथ ही, विरोधी-पक्ष को सर्वे इस बात के लिए तत्पर रहना चाहिए कि यदि आवश्यक हो तो वह शासन की वागडोर सम्भाल ले। यही नहीं, इस व्यवस्था के अंतर्गत विरोधी-दल भी रचनात्मक कार्य में सक्रिय योग देता है। विरोधी दल का कर्तव्य यह नहीं है कि सत्तासूद दल की वह बुराई करता फिरे, तथापि एक उत्तरदायी विरोधी दल के लिए यह आवश्यक है कि जहाँ वह दोष देखे उनको निषेधक होकर इंगित करे। चौथे, लास्की के मतानुसार, इस व्यवस्था के अंतर्गत एक अर्थ में जनता सरकार का प्रत्यक्ष निर्वाचन करती है। साथ ही इसमें अपनी नीतियों को साकार रूप देने के लिए सरकार को प्रचार करना पड़ता है। यदि सरकार जिन कार्यों को करना चाहती है उन्हें करने में अपने को असमर्थ पाती है तो जनता के समक्ष वह अपनी परिस्थितियों का उल्लेख कर सकती है। कहने का अभिप्राय यह है कि ब्रिटेन में विरोधी पक्ष और सरकारी पक्ष, दोनों का ही अत्यंत महत्वपूर्ण स्थान है यहाँ तक कि वहाँ विरोधी पक्ष को 'सरकारी' घोषित कर दिया गया है और उसके नेता को राज्य की ओर से पारिश्रमिक मिलना है।

द्वितीय व्यवस्था के कुछ दोष भी हैं। पहले, इस व्यवस्था में विधानाग के अधिकार और उसका महत्त्व बहुत कम हो जाता है। हम कह आए हैं कि वर्तमान युग में कार्याग की शक्ति दिन पर दिन प्रयत्न होती जा रही है। रैमजें म्योर ने बिना अचछो तरह विश्लेषण किए इसे 'ब्रिटिश मंत्रिमंडल की डिक्टेटोर-शिप' की संज्ञा दी है। इसका आधार वह दृढ़ अनुशासन है जो दल अपने सदस्यों पर लागू करता है। दूसरे, इस व्यवस्था के अंतर्गत नागरिकों को केवल दो सम्मीक्षारो में से एक को चुनने का अवसर मिलना है। यह भी सम्भव है कि मतदाता इन दोनों में किसी को पसंद न करे। ऐसी दशा में वह उस व्यक्ति के विरुद्ध मतदान करता है जिसको किसी कारणवश वह नहीं चाहता। इस प्रकार इसमें मतदान नकारात्मक हो जाता है। तीसरे, जो लोग राज्य में केवल दो दल चाहते हैं वे यह भूल जाते हैं कि दो राजनीतिक दल नागरिकों के विभिन्न दृष्टिकोणों को समाहित नहीं कर सकते। चौथे, इस व्यवस्था को अपनाने से निहित स्वाधों और कई वर्गों की प्रतिनिधित्व से वंचित हो जाना पड़ता है। पश्चिम, संसदीय प्रणाली में मंत्रिमंडल अपने समर्थकों की उर्पदा नहीं कर सकता। दलबंदी की घुन में अनेक बार विवेकशील व्यक्ति भी मर्दाप हो जाते हैं और बड़ी बड़ी भूलें कर बैठते हैं। छठे, दल का अनुशासन इतना बड़ा होता है कि यदि सदस्य दल के दृष्टिकोण में पूरी तरह सहमत न भी हों तो भी उन्हें दल के आदेशों का पालन करना होता है। इस कारण सदस्यों के व्यक्तित्व को पक्का लगता है। सप्तमं, इस व्यवस्था के अंतर्गत सत्तासूद दल से बाहर



चाहे कितने ही प्रतिभाशाली व्यक्ति हो, शासन कार्य में उनका उपयोग नहीं किया जा सकता। इसका अभिप्राय यह हुआ कि यह व्यवस्था देश के योग्य व्यक्तियों की सेवाओं का समुचित उपयोग नहीं कर पाती। अतः, इस प्रणाली में कभी-कभी विरोधी-पक्ष धड़े उत्तरदायित्वहीन बातें करता है। उसकी आलोचना रचनात्मक न होकर केवल बिनाशात्मक होती है जिसके कारण जनता का कोई हित नहीं होता।

बहुदलीय व्यवस्था के गुण दोष—बहुदलीय व्यवस्था के समर्थक प्रायः ऐसे राजनीतिज्ञ और विचारक हैं जो बहुसदस्यीय निर्वाचन-क्षेत्रों के भी समर्थक हैं और प्रायः आनुपातिक प्रतिनिधित्व के पक्ष में भी हैं। अतः इसके गुणों पर विचार करते हुए वे उन्हीं युक्तियों को उपस्थित करते हैं जो बहुसदस्यीय निर्वाचन-क्षेत्रों और आनुपातिक प्रतिनिधित्व के पक्ष में हैं। क्योंकि हम इन पर ऊपर विचार कर चुके हैं, अतः यहाँ पर उनकी पुनरावृत्ति अनावश्यक है। संक्षेप में हम यह कह सकते हैं कि इस व्यवस्था में शासन निरकुश नहीं बन सकता, शासन-कार्य हमेशा आदान-प्रदान और समझौते के आधार पर चलता है और विघानाग अपेक्षाकृत लोकमत का प्रतिनिधित्व अधिक उत्तम रूप में करता है। किन्तु इस व्यवस्था में वे सभी दोष हैं जो बहुसदस्यीय निर्वाचन-क्षेत्रों और आनुपातिक प्रतिनिधित्व में पाए जाते हैं। सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि इसके कारण सरकार में स्थायित्व नहीं आ पाना, दृढ़ नीति नहीं अपनाई जा सकती और राजनीति के अखाड़े में हर समय दाव-पेच चलते रहते हैं। इससे भी बड़ी बात यह है कि इस प्रकार की व्यवस्था एक ऐसे समय में चल सकती थी जब राज्य के उद्देश्य और कार्य सीमित थे। किन्तु आज के युग में जब राज्य से यह आशा की जाती है कि वह सामाजिक और आर्थिक क्षेत्र में लोक कल्याण के हेतु कार्य करे, हमें एक ऐसी सरकार की आवश्यकता है जो दृढ़-सबल और गतिशील हो। किन्तु बहुदलीय व्यवस्था में इस प्रकार की सरकार का बनना दुर्लभ है। इस प्रणाली या अनुमोदन करने वाले विचारक राजनीति व्यवस्था में आमूल परिवर्तनों के विरोधी होते हैं और वे राज्य के कार्यों को सीमित रखना चाहते हैं।

एकदलीय व्यवस्था—वीसवीं शताब्दी में अनेक देशों में एकदलीय व्यवस्था स्थापित हुई है। इसके प्रमुख उदाहरण सोवियत देश की बोल्शेविक सरकार और तुर्की की मुस्तफा क़माल पाशा की सरकार थी। तत्पश्चात् इटली में फ़ाशिस्ट सरकार और जर्मनी में नाज़ी सरकार बनी। अन्य यूरोपीय और सेंटिन अमेरिका के देशों में भी एकदलीय सरकारें कायम हुईं। द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् इस प्रकार की सरकारों का प्रसार कम नहीं हुआ है। इस प्रकार की सरकारें केवल पूर्वी यूरोप, रूस, पुर्तगाल, सेंटिन अमेरिका तक ही सीमित नहीं हैं, अपितु अनेक

नवविकसित एशियाई और अफ्रीकी राज्यों में भी इसी प्रकार की सरकारें स्थापित हुई हैं। आलोचनात्मक दृष्टि से देखने से यह स्पष्ट हो जाता है कि एकदलीय सरकारें सब एक जैसी नहीं हैं। इनको हम कुछ प्रमुख श्रेणियों में विभाजित कर सकते हैं। प्रथम, सोवियत संघ, पूर्व-यूरोपीय, यूगोस्लाविया, अल्बानिया, चीन गणतंत्र, क्यूबा आदि की समाजवादी सरकारें जिनका ध्येय अतत एक साम्यवादी समाज का निर्माण करना है। द्वितीय श्रेणी में स्पेन, फासिस्ट, पुर्तगाल आदि की सरकारें आती हैं। तृतीय श्रेणी में हम बर्मा और मिस्र जैसी सरकारों को रख सकते हैं जो राष्ट्रीयता और समाजवाद की भावनाओं से ओत-प्रोत हैं और जिनका सूत्रपात्र सैनिकों की ओर से हुआ। स्थापित होने के पश्चात् इन सरकारों को व्यापक राष्ट्रीय समर्थन प्राप्त हुआ। चौथी श्रेणी में हम कुछ सैटिन अमेरिकन देशों और पाकिस्तानी सरकार को रख सकते हैं जिनका मूल आधार सामंती शक्ति और नवविकसित पूँजीवाद है। ये सरकारें प्रायः किसी नेता को केंद्र बनाकर, सैनिक शक्ति के सहारे स्थापित की जाती हैं।

हम एकदलीय सरकारों को सैद्धांतिक रूप से हेय नहीं समझना चाहिए। यदि हम बीसवीं सदी के उदाहरण ही लें तो यह स्पष्ट हो जाएगा कि अनेक एकदलीय सरकारों को जनता का व्यापक समर्थन प्राप्त हुआ है और उन्होंने देश की भलाई के लिए बहुत महत्वपूर्ण कार्य किए हैं। उदाहरण के लिए, तुर्की की सरकार को ही लीजिए। यद्यपि तुर्की का राष्ट्रपति मुस्तफा कमाल पाशा निश्चित ही एक अधिनायकत्व का प्रतीक था, तथापि उसकी सरकार जनहितैषी थी और उसने राज्य को आधुनिक बनाने में महत्वपूर्ण योग दिया। सोवियत संघ में, अनेक दोषों और कमियों के रहते हुए भी जो महान् उन्नति हुई है उसे आज उसके प्रबल विरोधी भी स्वीकार करते हैं। एशिया और अफ्रीका की अनेक एकदलीय सरकारों को व्यापक समर्थन प्राप्त है। इसलिए हमारे लिए यह आवश्यक हो जाता है कि हम इस प्रश्न पर भी विचार करें कि वे दशाएँ क्या हैं जिनमें इस प्रकार की सरकारों का जन्म होता है और उन्हें व्यापक समर्थन प्राप्त हो जाता है। व्यापक दृष्टि से एशिया, अफ्रीका और सैटिन अमेरिका के देशों की औद्योगीकरण और आधुनिकीकरण की समस्याएँ एक जैसी हैं। इन देशों में शिक्षा, प्रतिष्ठित व्यवस्थाएँ, सामरिक स्वतंत्रता सम्पत्ति और आय में महान् विषमताएँ आदि ने इतनी कठिनाइयाँ उत्पन्न कर दी हैं कि बिना व्यापक सार्वजनिक संगठन बनाए देश की समस्याओं का हल नहीं किया जा सकता। इनमें यथार्थ के प्रति आस्था है। वे एक ऐसा समाज बनाना चाहते हैं जिसमें आर्थिक विकास, सामाजिक न्याय और आधुनिकीकरण हो सके। बर्नार्ड ब्राउन के अनुसार, आधुनिकीकरण और विकास के ये

कार्य परम्परागत लोकतंत्रीय आधार पर भी हो सकते हैं और एकदलीय व्यवस्था के अनुसार भी। यही नहीं, इन दोनों आदर्शों के बीच की दूराएँ भी हैं<sup>1</sup>। महत्वपूर्ण बात यह है कि किसी देश में जो व्यवस्था स्थापित की गई है उसमें विचार-विमर्श की स्वतन्त्रता है या नहीं, और वह अपने नागरिकों को विकास के समान अवसर प्रदान करती है अथवा नहीं। यदि उसमें नागरिकों को सार्वजनिक मामलों में सहयोग देने के अवसर प्राप्त हैं, यदि नागरिकों की शिक्षा का उचित प्रबंध है यदि नागरिकों के जीवन स्तर को ऊँचा उठाने का सतत् प्रयास किया जा रहा है, और यदि नागरिकों में आत्मसम्मान और आत्मविकास की भावनाएँ जाग्रत हो रही हैं तो हम ऐसी व्यवस्था का आदर करना चाहिए और उसे लोकतन्त्र के अनुरूप मानना चाहिए<sup>2</sup>। जो नेता विभिन्न मतों के प्रकाशन पर रोक नहीं लगाते, मालोचनाओं को नहीं दबाते और व्यक्ति की स्वतन्त्रता का सम्मान करते हैं, वे कम से कम लोकतन्त्र के विकास का मार्ग तो अवरोध नहीं करते। अतएव, बिना सोचे समझे इनकी सैद्धांतिक आलोचना करके हमें इनको हठोरता-हित नहीं करना चाहिए।

## 5 हित-गुट

हमने और अन्य आदर्शवादी विचारकों ने यह सुझाव उपस्थित किया कि नागरिकों को अपनी व्यक्तिगत इच्छाओं और थाकाशाओं को दबा कर सामान्य हित के कार्य करने चाहिए। किंतु अब यह स्वीकार किया जाता है कि 'सामान्य हित' की धारणा अस्पष्ट है। विद्वानों का यह भी मत है कि जनसमुदाय के हित में नागरिकों के व्यक्तिगत हितों का बलिदान करना आवश्यक नहीं है। वस्तुतः राज्य का प्रमुख कार्य यह होना चाहिए कि वह समाज में विभिन्न वर्गों और व्यक्तियों के हित में संतुलन और सामंजस्य स्थापित करे। कुछ विद्वानों ने राजनीति की परिभाषा करते हुए उसे विविध हितों का संतुलन करने वाली एक कला बताया है जिसका उद्देश्य अधिकतम लोगों को अधिकतम संतोष देना है<sup>3</sup>।

राजनीतिक दलों के अतिरिक्त समाज में अनेक समूह और समुदाय होते हैं जिनका उद्देश्य अपने सदस्यों के हित में काम करना होता है। उदाहरण के लिए, श्रमिकों, मिल मालिकों, किसानों, शिक्षकों आदि ने अपने अपने समुदाय बना लिए हैं। समुक्त राज्य (अमेरिका) जैसे देशों में 'हित गुट' (Interest groups) बहुत गुणठिन है और वे शासन के अंगों पर विविध प्रकार से प्रभाव डालने का प्रयत्न करते हैं जिससे शासन उनके हितों के अनुरूप अपनी नीति निर्धारित करे

1 उपर्युक्त पृष्ठ, पृष्ठ 7४

2 वही, पृष्ठ 85

और उसे लागू करे। अमेरिका में इन हित-गुटों (प्रभाव-गुटों) के ऊपर यथेष्ट शोध-कार्य हुआ है। पिछले दिनों इंग्लैंड में भी इस प्रकार की खोजें हुई हैं। पिछले दस वर्षों में भारत में भी कुछ कार्य हो रहा है। यद्यपि अभी तक कोई वैज्ञानिक शोध-ग्रन्थ देखने में नहीं आया, तथापि जनता में यह आम धारणा है कि प्रशासन के विभिन्न स्तरों पर धनिक वर्ग और निहित-स्वार्थ काफी प्रभाव और दबाव डाल पाते हैं। कुछ लोग यह भी कहते हैं कि हमारे सार्वजनिक नेता और मंत्री भी इन प्रभावों से अछूने नहीं हैं। कुछ लोगों की यह धारणा है कि भारत में समाजवाद की दिशा में अधिक उन्नति न होने का मुख्य कारण ही यह है कि हमारी सरकारें धनिक वर्गों के प्रभाव में हैं। इस प्रकार के विचार और धारणाएँ कहाँ तक युक्तिसंगत हैं, यह कहना बहुत कठिन है। आशा की जाती है कि इस सम्बन्ध में जो शोध कार्य हो रहे हैं वे इस विषय पर प्रकाश डाल सकेंगे।



# 21

## लोकमत

लोकमत के अन्तर्गत, लोकमत एक सत्रिय और आगे बढ़ाने वाला तत्त्व बन जाता है। जनता सरकार को दबल एक घेमी एवमी मानती है निम शक्ति सौंप दी गई है किन्तु उसे आदेश मानने के उत्तरदायित्व से बरी नहीं किया गया।

— एडवर्ड एम० सेट

लोकमत का महत्त्व सभी विचारक स्वीकार करते हैं। जोस ओटेंगा के कथनानुसार, आज तक कोई भी व्यक्ति बिना अपने धामन को लोकमत पर आधारित किए राज्य नहीं कर पाया<sup>1</sup>। तथापि लोकतंत्रीय शासन और गैर-लोकतंत्रीय शासन में इस सम्बन्ध में एक प्रमुख भेद है। गैरलोकतंत्रीय शासन में सरकार के लिए केवल यह आवश्यक है कि जनता उसका समर्थन करे, जब कि लोकतंत्रीय शासन लोकमत के अनुकूल कार्य करता है।

लोकमत क्या है ?

जनता में अनेक प्रकार के विचार और भावनाएँ होती हैं। ब्राइस के कथनानुसार इनमें कुछ अधिक शक्तिशाली होती हैं क्योंकि वे दृढ़ विश्वास पर आधारित हैं और उन्हें जनता का व्यापक समर्थन प्राप्त है। जब इस प्रकार की एक विचारधारा या मनोभाव स्पष्ट रूप से बहुत प्रबल बन जाता है तो उसी को हम लोकमत की उता दे देते हैं<sup>2</sup>। सक्षेत्र में लोकमत एक ऐसा मत होता है जिसको व्यापक रूप में जनता मानती है।

ब्राइस का उपर्युक्त विचार लोकमत की स्पष्ट व्याख्या नहीं करता। एक

1 *The Revolt of Masses*, 1932, पृष्ठ 138

2 *The American Commonwealth*, खंड 2, पृष्ठ 259.

प्रश्न फिर भी शेष रह जाता है कि जनता में किन्हे गिना जाए ? सेट के कथनानुसार, जनसमुदाय का प्रत्येक व्यक्ति मत के निर्माण में समान योग नहीं देता । उदाहरण के लिए आप नावालिगो को इस प्रकार के व्यक्तियों की गणना से अलग कर सकते हैं । उसके मतानुसार, जनता के समस्त वयस्क लोगो को हमें इस श्रेणी में सम्मिलित कर लेना चाहिए<sup>1</sup> ।

कठिनाई यह है कि एक जनसमुदाय में पूर्ण भेदभाव नहीं होता । जार्ज कॉर्न-वैल ह्युइस के कथनानुसार, हमारे पास इसके अतिरिक्त और कोई चारा नहीं रह जाता कि हम मनो की गणना करें और जो बहुमत हो उसी को लोकमत मानें । लॉवेल के अनुसार, इस यत्रवत् प्रणाली की सफलता इस बात पर निर्भर है कि लोगो का मत समुचित विचारविमर्श के उपरांत निर्धारित हुआ है अथवा नहीं । यही नहीं, यदि जनता चुनाव के परिणामो को खुले दिल से स्वीकार नहीं करेगी तो लोकमत की एकता भी नष्ट हो जाएगी और लोकतन्त्र की नींव हिल जाएगी<sup>2</sup> ।

लोकमत का निर्माण—आम दिलचस्पी के प्रत्येक प्रश्न पर लोगो के विविध विचार होते हैं । इनमें कुछ स्पष्ट और तर्कसंगत होते हैं और कुछ अस्पष्ट । विचारो के आदान-प्रदान के पश्चात् कुछ सीमा तक यह अस्पष्टता और विविधता कम हो जाती है और मिलते जुमते विचार एकरूप होकर निश्चित दृष्टिबिंदुओं के रूप में प्रकट होने लगते हैं । इस प्रकार के दृष्टिबिंदुओं और विचारो में जिसे लोग व्यापक रूप से स्वीकार करते हैं उसे आगे चलकर 'लोकमत' का नाम दे दिया जाता है । लॉवेल के अनुसार, विभिन्न विचारों के मध्य किसी एक विचार को चुन कर माय्यता देने से लोकमत बनता है<sup>3</sup> । उसका कहना है कि यह मत तर्कसंगत होना चाहिए । किंतु किम्बल यंग के अनुसार हो सकता है यह मत तर्कसंगत हो अथवा केवल विश्वास पर आधारित हो और यह भी सम्भव है कि वह केवल भावनाओं पर आधारित हो<sup>4</sup> ।

लोकमत के निर्माण में सहायता देने वाले साधनो में सर्वप्रथम हमें जनता को स्थान देना चाहिए । बिना जनता के कोई विचार, दृष्टिबिंदु, भावनाएँ अथवा मन नहीं हो सकती । किंतु इसमें कुछ व्यक्तियों का योग दूसरो की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण होता है । ऐसे व्यक्ति जो सार्वजनिक समस्याओ पर विचार करते हैं और उन्हें प्रकट करते रहते हैं, लोकमत के निर्माता कहे जा सकते हैं ।

1 उपपुस्तक पृष्ठ, पृष्ठ 502.

2 *Public Opinion and Popular Government*, अध्याय 1 और 3.

3 *Public Opinion in War and Peace*, 1923, पृष्ठ 12-13.

4 *Social Psychology*, 1930, पृष्ठ 575.

इस प्रकार के व्यक्तियों में विधायक, कार्यकारी, राजनीतिज्ञ, पत्रकार, बुद्धिजीवी आदि होते हैं। इनमें हम उन अनुसंधानकर्ताओं और विद्वानों को भी सम्मिलित कर सकते हैं जो सार्वजनिक मामलों पर शोध कार्य करते हैं, जो सर्वस्य की भाषना से प्रेरित होकर अथवा व्यक्तिगत रुचि के कारण सार्वजनिक नीतियों और घटनाओं पर ध्यान देते हैं। यद्यपि वे स्वयं नए विचारों का निर्माण नहीं करते, तथापि उनमें इतनी योग्यता होती है कि वे प्रस्तुत विचारों के गुण-दोषों का विवेचन कर सकें और अपना मत निर्धारित करें। इन लोगों को हम लोकमत के प्रसारक कह सकते हैं। उनके अतिरिक्त, एक बहुत बड़ी संख्या में वे लोग होते हैं जिनको सार्वजनिक समस्याओं में इतनी दिलचस्पी नहीं होती है कि वे उस पर गम्भीरतापूर्वक विचार कर सकें। प्रायः अपने जीविकोपार्जन के कारण वे इतने व्यस्त रहते हैं कि उनमें न इससे लिए इच्छा होती है और न क्षमता ही। इस प्रकार के व्यक्ति प्रायः प्रचलित विचारों में से किसी एक को ग्रहण कर लेते हैं। ऐसा करते समय ही सकता है कि किसी सम्माननीय व्यक्ति का विचार होने के कारण अथवा किसी अन्य कारण से उन्होंने इस विचार को अपना लिया हो। यद्यपि विचारों को अंग नही देते और उनको बनाने बिगाड़ने में उनका कोई हाथ नहीं होता, तथापि वे उसे लोकमत का रूप देने में महत्वपूर्ण कार्य करते हैं<sup>1</sup>। उनके द्वारा अपनाए जाने पर ही वह लोकमत बनना है। किसी विचार का प्रारम्भ गिने-गुने व्यक्तियों से होता है। आगे बढ़कर वही लोकमत का रूप धारण कर लेता है। सेट के कथनानुसार, जो मन प्रायः लोकमत के रूप में प्रकट होता है वह एक अत्यंत सीमित अर्थ में जनता का मत होता है। कहने का आशय यह है कि वह जनता का मत इसी अर्थ में होता है कि जनता ने उसे अपना लिया है<sup>2</sup>। प्रश्न यह है कि जनता ने उसे क्यों अपनाया, किसी दूसरे मत को क्यों नहीं अपनाया? यह प्रश्न इसलिए महत्वपूर्ण हो जाता है कि प्रचलित विचारों में अनेकरूपता होती है। सेट के कथनानुसार, व्यक्ति किसी विचार को इसलिए अपनाता है कि वह उसकी भाषना और हित के अनुकूल होता है<sup>3</sup>।

### प्रचार

प्रचलित विचार स्वयं नागरिकों के सम्मुख नहीं आते, वे उनके सम्मुख प्रस्तुत किए जाते हैं। उन्हें जनता तक पहुँचाने में प्रचार का बड़ा हाथ है। समाज में अनेक ऐसे समूह और समुदाय हैं जो किसी न किसी बात का प्रचार करते रहते हैं। कभी-कभी उनके द्वारा अपनाए गए ढंग सीधे सारे होते हैं और कभी टेढ़े-मेढ़े। वाल्टर निपमैन के अनुसार, आधुनिक युग में सबसे महत्वपूर्ण बातें

1 आरम, मग 1, पृष्ठ 157.

2 उपर्युक्त पृष्ठ, पृष्ठ 507.

3 वही, पृष्ठ 508

वासितो में सहमति उत्पन्न करने की कला में हुई है। लोगो का समर्थन प्राप्त करने की कला अत्यंत महत्वपूर्ण बन गई है और सभी लोकप्रिय सरकारें इसका उपयोग करती हैं<sup>1</sup>। प्रकाशन इस दिशा में एक महत्वपूर्ण साधन हैं। आर्ने सीग-फ्राइड के अनुसार, प्रलोभन बहुत बड़े हैं और साधन बहुत दक्ष। वस्तुतः लोकमत बहुत प्रभावशाली अस्त्र है। इसको संगठित करना, इसको एक विशेष दिशा देना और इसे इस सीमा तक उत्तेजित करना कि लोग बोखला उठें—अब एक तकनीक बन गया है जिसका अध्ययन और उपयोग किया जा सकता है<sup>2</sup>। तथापि हम सैट वे हम मत से सहमत हैं कि लोगो को प्रभावित करने की भी एक सीमा है, और इस सीमा को पार कर लोगो को प्रभावित कर सकता दुष्कर है। यदि कोई विचार एक ऐसी सामाजिक प्रवृत्ति का विरोधी है जो लोकप्रिय है अथवा किसी प्रचलित मनोदिशा का विरोधी है तो उसका सफल होना बहुत कठिन है<sup>3</sup>। इसके अतिरिक्त एक प्रश्न यह भी है कि यदि मनुष्य, प्रचार द्वारा इतनी सरलता से बह जाता है, तो फिर क्या उसे कुछ सीमाओं के अंदर किसी दशा में बहाया जा सकता है ?

प्रचार का महत्व क्षणिक हो सकता है। जैसा कि प्लेटो और अरस्तू ने कहा है 'अति' के विरुद्ध प्रायः प्रतिक्रिया होती है। लिंकन ने भी कहा है कि 'कुछ मनुष्यों को सदा के लिए और सब मनुष्यों को कुछ समय के लिए भ्रम बनाया जा सकता है, किन्तु सभी लोगों को सदा के लिए बेवकूफ नहीं बनाया जा सकता'।

समाचार पत्र आदि प्रकाशन—सोममत्त के निर्माण और प्रचार में समाचार-पत्र आदि प्रकाशन एक महत्वपूर्ण साधन हैं। इनके अंतर्गत सामयिक पुस्तिकाएँ आदि आ जाती हैं। वास्टर लिपमैन के अनुसार, समाचार पत्र लोकतंत्र की बाइबिल के समान हैं। इन्हीं के द्वारा नागरिकों को समाचार और अन्य तथ्य प्राप्त होते हैं। इन समाचारों के प्रकाशन के ढंग और सामयिक घटनाओं और नीतियों पर सम्पादकीय टिप्पणियों का पाठकों पर स्पष्ट प्रभाव पड़ता है। साधारण पाठकों को इतना ज्ञान नहीं होता और न इतना समय होता है कि वह प्रत्येक समस्या अथवा घटना पर अच्छी तरह सोच विचार कर सके। अतः वह अपने प्रिय समाचार पत्र के विचारों से प्रभावित हो जाता है। इस प्रकार, लोकमत को बनाने और उसमें प्रचार में समाचार-पत्र महत्वपूर्ण योग देते हैं।

यैसा भी आधुनिक लोकतंत्र में समाचार-पत्रों का बहुत प्रभाव होता है।

1 *Public Opinion*, 1922, पृष्ठ 248

2 *America Comes of Age*, 1927, पृष्ठ 245.

3 उपर्युक्त ग्रन्थ, पृष्ठ 511.



उनके माध्यम से सरकार जनता से सम्पर्क कायम रखती है और उन्हें समझाने का प्रयत्न करती है कि वह क्यों प्रस्तुत नीतियों को अपना रही है। यही नहीं, समाचार-पत्रों में सासन की आलोचना भी होती है और कभी-कभी नए सुझाव भी प्रस्तुत किए जाते हैं। इस प्रकार समाचार-पत्र जनता की भावनाओं, उनकी आकांक्षाओं और उनके कष्टों का प्रकाशन करते हैं। अतः यह आवश्यक है कि समाचार-पत्र कुछ धनिक व्यक्तियों अथवा निहित स्वार्थों के हाथों में न पड़ जाएं। हमारे कहने का आशय यह है कि प्रेस को स्वतंत्र और निष्पक्ष होना चाहिए। यह अत्यंत आवश्यक है कि नागरिकों के सम्मुख समाचारों को ठीक से रखा जाए जिससे वे विवेकपूर्ण निर्णय कर सकें। तथापि व्यवहार में प्रायः ऐसा पूरी तरह नहीं हो पाता। प्रायः विज्ञापन देने वाले व्यक्ति और व्यक्ति-समूह प्रेस पर बहुत प्रभाव डालते हैं। साधारणतः समाचार पत्रों के लिए यह सम्भव नहीं होता कि वे इन लोगों को अप्रसन्न कर सकें। इसके अतिरिक्त, प्रेस का एक दोष यह भी है कि वह सस्ती सोचप्रियता के लोभ में समाचारों को बढ़ा-चढ़ा कर और अतिरंजित करके देते हैं जिससे उनकी ग्राहक संख्या बढ़े। किंतु सेट इस आलोचना को ठीक नहीं समझते। उनके मतानुसार, समाचार-पत्र का स्वामी चुनाव लड़ने वाले उम्मीदवार की तरह होता है। जनसमूह को आकर्षित करने के लिए कला-कौशल का उपयोग करना होता है। वस्तुतः पत्रकारिता और राजनीति, दोनों में जनता की रूचि के अनुरूप काम करना होता है<sup>1</sup>। प्रत्येक समाचार-पत्र अपने पाठकों को वही सामग्री देता है जो उनकी रुचिकर होती है और जिसके वे योग्य हैं। किंतु बठिनाई यह है कि आज की समस्याएँ इतनी पेचीदा हो गई हैं कि एक सामान्य नागरिक को उन्हें भलीभाँति समझना कठिन है। अण्वस्त्र, लिपमैन और नारमैन एंजल ने सुझाव दिया है कि जनता को केवल परिणामों के आधार पर अपना निर्णय देना चाहिए, अर्थात् उन्हें यह तय करना चाहिए कि जिस प्रकार का सासन वे चाहते हैं वह उन्हें प्राप्त है अथवा नहीं, और यदि नहीं तो क्यों?

समाएँ—सार्वजनिक समाजों के माध्यम से नेताओं को जनता से प्रत्यक्ष सम्पर्क स्थापित कर संदेश देने का अवसर मिल जाता है। सरल ढंग से कही हुई बात श्रोताओं के हृदय पर बहुत प्रभाव डालती है। भारत जैसे देश में, जहाँ लगभग ६५ प्रतिशत व्यक्ति अनिपठित हैं, इस माध्यम का और भी अधिक महत्त्व है। वस्तुतः हमारे देश में समाएँ उस काम को और भी अच्छी तरह करती हैं

<sup>1</sup> बट्टी, पृष्ठ 517

<sup>2</sup> Lippmann, *The Phantom Public*, -न्यूयॉर्क, 1927, पृष्ठ 61, 199 और Norman Angell, *The Public Mind*, pp 191-192

जो प्रेस करता है। ये इसलिए और भी महत्वपूर्ण हैं कि हमारे यहाँ शिक्षित लोगो को भी नियमित रूप से समाचार-पत्र पढ़ने की आदत नहीं है। सभाओं द्वारा जनता की राजनीतिक शिक्षा और जागृति में बहुत सहायता मिलती है। लेकिन इसका पूरा उपयोग अभी सम्भव है जब नागरिकों को कुछ बुनियादी अधिकार प्राप्त हो अर्थात् उन्हें भाषण, प्रकाशन और समुदाय बनाने की स्वतन्त्रता हो।

**राजनीतिक दल**—राजनीतिक दल भी लोकमत के निर्माण और उसके प्रकाशन के महत्वपूर्ण साधन हैं। इसके ऊपर हम विस्तार से विचार कर चुके हैं। दलों को इसलिए संगठित किया जाता है कि वे कुछ सामान्य विचारों, नीतियों और कार्यक्रम के अनुसार कार्य करें। उनका एक महत्वपूर्ण कार्य यह है कि वे सभी सम्भव उपायों से जनता के साथ सम्पर्क बनाए रखें और सामाजिक विषयों पर अपने विचारों से नागरिकों को परिचित कराते रहें। यही एक ऐसा ढंग है जिसके द्वारा वे अपने अनुयायियों और समर्थकों की मख्या बढ़ा सकते हैं। बिना ऐसा किए उनके सत्तारूढ़ होने की कोई आशा नहीं की जा सकती।

**शिक्षण संस्थाएँ**—नागरिकों के दृष्टिकोण और विचारधारा को ढालने में इनका भी एक महत्वपूर्ण भाग होता है। शिक्षण संस्थाएँ नागरिकों को केवल स्वतन्त्र रूप से सोचना ही नहीं सिखाती। वहाँ भी सामयिक बातों पर भाषण और विवाद होते रहते हैं जिनका प्रभाव लोकमत के बनने में पड़ता है।

**धार्मिक संस्थाएँ**—इस सम्बन्ध में धार्मिक संस्थाओं और धार्मिक पदाधिकारियों के महत्व को भी नहीं भुलाया जा सकता। भारत जैसे धर्मप्रधान देश में धर्म का लोकमत पर अत्यधिक प्रभाव पड़ना स्वाभाविक है। पर यूरोपीय देशों में भी नागरिकों की मताधिकार मिलने के बाद धर्म का प्रभाव बहुत बड़ गया है। स्त्रियाँ स्वभाव से ही धार्मिक प्रवृत्ति वाली होती हैं। पर दुर्भाग्यवश धर्म का लोकमत पर प्रभाव प्रायः प्रतिगामी रहा है। धर्माधिकारी प्रायः अपरिवर्तनवादी होते हैं और वे नई बातें समझने में असमर्थ होते हैं।

**प्रतिनिधिक संस्थाएँ**—प्रतिनिधिक संस्थाओं में जो सामाजिक विषयों पर विचार-विमर्श होते रहते हैं, उनका वर्णन नागरिक भाव से पड़ते हैं और उनका भी लोकमत पर विशेष प्रभाव पड़ता है।

**सच्चे लोकमत के निर्माण में बाधाएँ**

सच्चे लोकमत के निर्माण में वही बाधाएँ हैं जो लोकमत के रास्ते में हैं। तथापि इनमें से कुछ की चर्चा की जा सकती है। इसमें प्रथम सबसे बड़ी बाधा नागरिक अधिकारों का अभाव है बिना नागरिक अधिकारों को प्राप्त किए सच्चे लोकमत का नि-

माण असम्भव है क्योंकि नागरिकों को इस बात की स्वतन्त्रता ही नहीं होगी कि वे शासन-कार्य का आलोचनात्मक अध्ययन कर सकें। इसी प्रकार, दूसरी बाधा प्रकाशन पर लगे हुए प्रतिबंध हैं। यदि नागरिकों को अपने विचारों के प्रकाशन की सुविधा न होगी तो वे दोनों पक्षों की बातें नहीं जान सकेंगे, और न विवेकपूर्ण मत बना सकेंगे। इसके मार्ग में तीसरी बाधा अच्छे और यथातथ्य (exact) समाचारों और सूचनाओं का अभाव है। यदि नागरिकों को विभिन्न स्थानों पर विविध सूचनाएँ मिलती हैं तो उसकी समझ में नहीं आता कि इनमें से किस पर विश्वास करें। अस्तुतः विशिष्ट सूचनाओं के अभाव में सच्चे लोकमत का निर्माण दुष्कर है। इसके लिए हमें सच्ची और निष्पक्ष सूचनाएँ देने की कुछ व्यवस्था करनी चाहिए। चौथी बाधा नागरिकों की सकुचित मनोवृत्ति है जिसके कारण वे ठंडे दिमाग से कोई बात सोच नहीं पाते। इसका एक रूप अंधविश्वास और धार्मिक नटुरता के रूप में प्रकट होता है और दूसरा रूप जाति को महत्व देने और साम्प्रदायिकता का समर्थन करने में सामने आता है। लोकमत के समुचित विकास में पाँचवी बाधा प्रकाशन और प्रसार के साधनों पर एकाधिकार का होना है। यदि प्रेस, रेडियो, सिनेमा, टेलीविजन, आदि पर किसी विशेष वर्ग का अधिकार अथवा प्रभाव हो, तो दूसरे पक्ष को अपने विचारों की जनता के समक्ष रहने का अवसर ही प्राप्त न होगा। अतएव, उनके निर्णय भी एकपक्षीय और दोषपूर्ण होंगे। आजकल धनिक व्यक्ति धीरे धीरे इन साधनों को अपने अधिकार में करने का प्रयत्न कर रहे हैं। इन पर रोक लगाने की अत्यंत आवश्यकता है। छठी, शिक्षा की कमी भी लोकमत के निर्माण और प्रसार में बहुत बाधक होती है। शिक्षा का एक बड़ा लाभ यह होता है कि हमें तर्कपूर्ण ढंग से सोचने की आदत पड़ जाती है। और हम विभिन्न मामलों पर आलोचनात्मक दृष्टिकोण अपना सकते हैं। शिक्षा के अभाव में हमें दूसरों की बहो हुई बातों पर निर्भर रहना पड़ता है। नागरिकों की उदासीनता और अकर्मण्यता भी लोकमत के मार्ग में बड़ा बाधक है। जब तक नागरिक स्वयं प्रत्येक समस्या और घटना पर सोच विचार करें और दूसरा के मत का अवलम्बन करते रहें, तो सच्चे लोकमत के निर्माण और विकास में बाधाएँ रहेंगी। साथ ही उन्हें अपने विचारों के अनुरूप कार्य करने के लिए तत्पर रहना चाहिए।

**लोकमत का पता कैसे लगाया जाए ?**

लोकमत का पता लगाने का उपाय प्रजासत्ता की अध्ययन नहीं है, क्योंकि समाचार-पत्र और सामाजिक साहित्य बहुधा एकपक्षीय होते हैं। याहू सक्ष्मा से भी ठीक अनुमान नहीं लगाया जा सकता और न सार्वजनिक सभाएँ भी हम को किसी निर्णय पर पहुँचने में सहायता देती हैं। घनी वस्तुओं में उल्लाही कार्य-

वर्त्ता प्रत्येक सभा के लिए एक अच्छी भीड़ इकट्ठी कर सकते हैं। राइस के अनुसार, लोकमत को जानने का उपाय यह है कि निष्पक्ष और विवेकशील नागरिकों में घुलमिल कर उनके विचारों का पता लगाया जाए। तथापि बहु-संख्यक मत सर्वदा लोकमत नहीं होता। लोकमत ज्ञान और विवेक पर आधारित होता है और हमेशा सार्वजनिक हित को ध्यान में रखता है। पिछले दिनों मत-गणना की जो पद्धति अपनाई गई है उसने लोकमत जानने के कार्य को अपेक्षा-कृत सुगम बना दिया है। अब हम लोकमत को जानने के लिए सर्वेक्षण कर सकते हैं और उसके आधार पर जनता के विचारों को प्रकट कर सकते हैं। पर, इस प्रकार की मतगणना का महत्त्व इस बात पर निर्भर है कि जो नमूने लिए जाते हैं वे किसी वैज्ञानिक आधार पर चुने गए हैं अथवा नहीं। यही नहीं, प्रश्न बनाना भी एक तकनीक है। जिस तरह लोगों से साक्षात्कार किया जाता है उसे भी सर्वेक्षण के सम्बन्ध में नहीं भुलाया जा सकता। यह सत्य है कि सर्वेक्षण करने वाली कई संस्थाओं के पूर्वकथन गलत प्रमाणित हो चुके हैं। साथ ही, अब यह भी स्पष्ट हो गया है कि सभी सार्वजनिक प्रश्नों पर लोगों के विभिन्न विचार होते हैं। तथापि विचारों के आदान-प्रदान से लोगों को प्रभावित किया जा सकता है और यह पता लग सकता है कि लोग किन बातों में सहमत हैं। किंतु कठिनाई यह है कि हमारे पास अभी तक कोई ऐसा यंत्र नहीं बना जिससे हम लोगों के प्रभाव को माप सकें। सत्ता प्राप्त ऐजेंसियों को सर्वत्र अनेक प्रभावों और सोम का सामना करना पड़ता है। सुगठित समुदायों के विचारों का शासन-नीति और बायों पर बहुत प्रभाव पड़ता है। इस प्रकार विभिन्न हितों में सामंजस्य स्थापित करके सरकार अपनी नीति निर्धारित करती है। प्रायः यह नीति विभिन्न व्यक्तियों और दलों के विचारों के सम्मिश्रण और समन्वय से बनती है<sup>1</sup>।



<sup>1</sup> T. J. Anderson, in *Principles of Political Science*, पृष्ठ 391.

---

## आधुनिक विचारधाराएँ

भारत में हम कल्याणकारी राज्य तथा समाजवाद की बातें करते हैं। एक अर्थ में, प्रत्येक देश, फिर चाहे वह पूँजीवादी हो, समाजवादी हो अथवा साम्यवादी, कल्याणकारी राज्य के आदर्श को मान्यता देता है ... अन्ततः समाजवाद केवल एक जीवन-मार्ग ही नहीं है, बल्कि सामाजिक तथा आर्थिक समस्याओं को सुलभाने का एक वैज्ञानिक दृष्टिकोण भी है।

—जवाहरलाल नेहरू

## राज्य के उदारवादी सिद्धांत

इतिहास की दृष्टि से, उदारवादी परम्परा एक ऐसी बौद्धिक शक्ति थी जो प्रधानतः औद्योगिक क्षेत्र में (और नई महत्ता-प्राप्त) धनिकों के हित में की गई थी।

—हैरोल्ड जो० साहकी

हम देख चुके हैं कि राज्य के स्वरूप, उद्देश्यों और कार्यों के सम्बन्ध में विभिन्न पारणाएँ प्रचलित हैं और उनके अनुरूप अनेक मत और सिद्धांत प्रतिपादित हुए हैं। इन सिद्धांतों में कुछ ऐसे हैं जिनको हम व्यापक रूप में 'उदार सिद्धांत' कह सकते हैं। उदारवाद (Liberalism) की प्रमुख समस्या व्यक्ति और प्रभुसत्ता के सतोपजनक संबंध निर्धारित करना है। उदारवाद व्यक्ति की स्वतंत्रता का समर्थक है और वह उसे उन सामाजिक बंधनों से स्वतंत्र रखना चाहता है जो कानूनी दृष्टि से मान्य नहीं हैं। उदारवाद की बुनियादी मान्यताएँ हैं : व्यक्ति का महत्त्व और अन्य व्यक्तियों के साथ उसकी समानता। उदारवाद व्यक्ति की इच्छा और सकल्य पर उसके अंतःकरण के अतिरिक्त और किसी बंधन की नैतिकता को स्वीकार नहीं करता<sup>1</sup>। उदारवाद के अंतर्गत हम तीन प्रमुख राजनीतिक सिद्धांतों की व्याख्या करेंगे—व्यक्तिवाद (Individualism), उपयोगितावाद (Utilitarianism) और नादर्शवाद (Idealism)।

### 1. व्यक्तिवाद (Individualism)

जैसा कि इससे नाम से स्पष्ट है यह व्यक्ति की प्रधानता को स्वीकार करता है और व्यक्ति को अधिकतम स्वतंत्रता देने के पक्ष में है। इस सिद्धांत को 'हस्तक्षेप

<sup>1</sup> John H. Hallowell, *Main Currents in Modern Political Thought*, न्यूयार्क, 1960, पृष्ठ 89-90.

न करने की नीति' (non-interference) भी कहा गया है। आधुनिक व्यक्तिवाद का उदय अठ्ठारहवीं शताब्दी के उत्तरकाल में हुआ। यह राज्य की उस व्यवस्था के विरुद्ध प्रतिक्रिया थी जिसमें उत्पादन और व्यापार पर राज्य का अत्यधिक नियंत्रण होता था। व्यक्तिवाद नए व्यापारी-वर्ग के विचारों और आकांक्षाओं का समर्थक था। इस रूप में इसके दो पहलू थे : एक सैद्धांतिक और दूसरा प्रियात्मक। प्रियात्मक रूप में यह उन नियंत्रणों और रोकथाम का विरोधी था जिन्हें राज्य ने लगा रखा था। ऐडम स्मिथ (1723-1790 ई०) इस सिद्धांत के सस्थापक माने जाते हैं और उनकी पुस्तक 'द वैल्यू ऑफ नेशन' सन् 1776 ई० में प्रकाशित हुई। इस सामाजिक और राजनीतिक सिद्धांत के प्रमुख प्रतिपादकों में जॉन स्टुअर्ट मिल (1806-1873 ई०) और हरबर्ट स्पेंसर (1820-1903 ई०) माने जाते हैं। मिल के कथनानुसार, मानव समाज व्यक्तिगत और सामूहिक रूप से वैयक्तिक स्वतंत्रता में केवल आत्मरक्षा के हेतु हस्तक्षेप कर सकता है। व्यक्ति की इच्छा के विरुद्ध राज्य उसी दशा में हस्तक्षेप कर सकता है जब एक व्यक्ति के कार्यों से दूसरों को हानि पहुँचती हो। ऐसा न होने पर, व्यक्ति को अपनी इच्छानुसार कार्य करने की पूर्ण स्वतंत्रता होनी चाहिए। इस प्रकार मिल व्यक्तिगत हित को प्रधानता देता है, किंतु स्पेंसर के विचार इससे भिन्न हैं। स्पेंसर ने अपने सिद्धांत में 'सामाजिक विकास' (Social evolution) की धारणा का भी समावेश किया। उसके कथनानुसार समाज के विकास में सबसे अधिक व्यक्ति अधिक सफल और बहुत्वपूर्ण योग देते हैं। अतः व्यक्ति के पूर्ण विकास के लिए स्वतंत्रता अपेक्षित है। उसे इच्छानुसार कार्य करने की वहाँ तक पूरी स्वतंत्रता होनी चाहिए जहाँ तक वह अन्य व्यक्तियों की समान स्वतंत्रता के मार्ग में बाधक नहीं होता। उसके कथनानुसार, सरकार मूलतः अनेतिक है। वह एक आवश्यक बुराई है, और जब तक समाज में बुराईयाँ और अपराध समाप्त नहीं होंगे, तब तक राज्य की भी आवश्यकता बनी रहनी। अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि व्यक्तिवाद राज्य के हस्तक्षेप के विरुद्ध है और नागरिकों की अधिकतम स्वतंत्रता का समर्थक है। उनके अनुसार, राज्य एक साधन मात्र है और उसे व्यक्ति का यथासम्भव स्वतंत्र छोड़ देना चाहिए। राज्य का काम बुराई को रोकथाम करना और स्वतंत्रता को संरक्षण देना है, व्यक्तियों का पालन करना नहीं। अतएव, व्यक्तियों की निजी वस्तु में राज्य का हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए। व्यक्तिवाद के समर्थकों ने इसके समर्थन में अनेक नैतिक, राजनीतिक, आर्थिक और वैज्ञानिक युक्तियाँ दी हैं जिन पर हम संक्षेप में विचार करेंगे।

**नैतिक युक्तियाँ**—व्यक्तिवादियों के अनुसार, व्यक्ति के अधिकारों के लिए उमो दशा में सम्भव है जब उसने कार्यों और इच्छाओं पर अनावश्यक बाह्य रोक न हो। व्यक्ति को अपनी योग्यताओं और क्षमता को बढ़ाने के उपयुक्त

अवसर मिलने चाहिए। यदि उसके कार्यों में हस्तक्षेप होगा तो उसकी पहल करने की क्षमता कुंठित हो जाएगी और उसके आत्मविश्वास में कमी आ जाएगी। इससे स्पष्ट है कि बाधाओं के कारण वैयक्तिक स्वतंत्रता और व्यक्ति की उत्तरदायित्व की भावना का ह्रास हो जाता है। मिल व्यक्ति की स्वतंत्रता का प्रबल समर्थक था। उसका कहना था कि व्यक्ति के कार्यों में राज्य अथवा समाज की ओर से कोई हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए। इन हस्तक्षेपों के कारण व्यक्ति पूर्ण विकास नहीं कर पाता। वह इस बात का कट्टर विरोधी था कि राज्य अथवा समाज यह निर्णय करे कि व्यक्ति क्या कार्य करेगा। साथ ही, वह उन लोगों का भी विरोध करता था जो समाज में एकरूपता लाना चाहते हैं। उसका कहना था कि समाज में विभिन्नताएँ होनी चाहिए। वस्तुतः विविधताओं से जीवन में रस आता है। इसके विपरीत, एकरूपता लाने से जीवन नीरस हो जाएगा। अतः उनके मतानुसार, राज्य के कार्य न्यूनतम होने चाहिए और लोगों में राज्य पर आश्रित रहने की आदत नहीं पड़नी चाहिए। जो व्यक्ति हमेशा दूसरों के आश्रित रहते हैं वे अपनी योग्यताओं और गुणों का समुचित विकास नहीं कर पाते।

**राजनैतिक मुक्तियाँ—**व्यक्तिवादी राजाओं की निरंकुश सत्ता का विरोध करते हैं। जैसा कि हम देख चुके हैं लॉक ने सत्ता को सीमित करने का सुझाव दिया। वस्तुतः वह सीमित और सविधानी शासन का समर्थक था। अन्य लेखकों ने राज्य की आलोचना दो दृष्टियों से की है। प्रथम, राज्य को यदि बहुत अधिक काम दे दिए जाएंगे तो वह उनसे बोझे से दब जाएगा और सभी काम बेढगे होने लगेंगे। अतएव, यह अच्छा होगा कि राज्य के कामों को सीमित रखा जाए; नहीं तो नौकरशाही का योलवाला हो जाएगा और उससे सम्बंधित सभी दोष राज्य में आ जाएंगे। अन्य आलोचक कहते हैं कि राज्य के द्वारा किए जाने वाले कामों में कुशलता की कमी होती है। साथ ही, ये कार्य खर्चाली भी बहुत होते हैं। और यह खर्च बढ़ता ही जाता है। लार्ड ह्यूमर्ट और रैमजे म्योर ने अपना विचार प्रकट करते हुए कहा है कि लोकतंत्र की आड़ में एक 'नवीन निरंकुशता' (New Despotism) का जन्म हो रहा है जिसके अंतर्गत व्यक्तियों की स्वतंत्रता या हानि और नौकरशाही के अधिकारों में बढ़ोत्तरी हो रही है। उनके मतानुसार, यदि हम सुरत इस निरंकुशता को रोकने का प्रयत्न नहीं करेंगे तो निकट भविष्य में हम अपनी स्वतंत्रता खो देंगे। उनके अनुसार, इस दिशा में एक महत्वपूर्ण कदम राज्य के कार्य-क्षेत्र में कमी करना होगा। प्रायः सामाजिक और आर्थिक क्षेत्र में राज्य के हस्तक्षेप और कानूनों से कोई लाभ नहीं होता, अपितु सामाजिक प्रगति में बाधा पड़ती है।

**आर्थिक मुक्तियाँ—**इन मुक्तियों को ऐडम स्मिथ आदि विद्वानों ने उपस्थित



किया। उनसे मतानुसार, यदि आर्थिक क्षेत्र में राज्य अहस्तक्षेप की नीति अपनाए तो समाज और व्यक्तियों पर बहुत भला होगा। उनका कहना है कि प्रत्येक व्यक्ति अपने हित को अच्छी प्रकार समझता है और यदि उसे पूरी स्वतंत्रता दे दी जाए तो वह अपने अधिकतम हित की दृष्टि से कार्य करेगा। इन विद्वानों का कहना था कि खुले बाजार में बिना रोकटोक के आर्थिक स्पर्धा होने से सबको अपना न्यायोचित भाग प्राप्त हो जाएगा। इसके परिणामरूप कुशलता बढ़ेगी, वस्तुएँ अच्छी बनेंगी और वे सस्ती होंगी। इससे सभी व्यक्तियों का लाभ होगा और वे सन्तुष्ट रहेंगे। साथ ही, अनुभव भी यही बताता है कि जहाँ सरकार आर्थिक जीवन में हस्तक्षेप करती है, वहाँ सारे काम बिगड़ जाते हैं। इन लोगों का मत था कि आर्थिक क्षेत्र में व्यक्तिगत हित और सामाजिक हित में कोई विरोध नहीं है। अतएव, यदि व्यक्तियों को पूर्ण स्वतंत्रता दे दी जाए तो समाज को स्वतः ही इससे बहुत लाभ होगा। यही नहीं, इनका कहना था कि स्वभाव से ही आर्थिक कार्यों को चलाान की राज्य में समझता नहीं है। उसका प्रमुख उद्देश्य शानि और व्यवस्था बनाए रखना है, न कि आर्थिक क्षेत्र में नियंत्रण करना।

धैतानिक तर्क—स्पेंसर आदि विद्वानों ने जीवन-विज्ञान आदि विज्ञानों से नई युक्तियाँ लेकर व्यक्तिवाद का समर्थन किया है। जैविक विकास के सिद्धांत की चर्चा करते हुए उसने कहा कि जीवन में निरंतर संघर्ष में जो व्यक्ति योग्य होते हैं वे आगे बढ़ जाते हैं और अयोग्य तथा निर्बल व्यक्ति नष्ट हो जाते हैं। यह एक ऐसा नैसर्गिक नियम है जो सभी स्थानों पर समान रूप से लागू होता है और समाज में भी लागू होना चाहिए। यह तभी सम्भव होगा जब हम व्यक्तियों की स्वतंत्र छोड़ दें। इस तर्क के आधार पर व्यक्तिवादियों का कहना है कि राज्यों को नियंत्रण, असमर्थ आदि व्यक्तियों की सहायता नहीं करनी चाहिए। इससे दोहरा नुकसान होना है। एक तो निर्बल और अयोग्य लोगों को अधिक सुविधाएँ मिल जाती हैं और दूसरे इन अयोग्य व्यक्तियों की सहायता करने का भार योग्य व्यक्तियों की वहन करना पड़ता है। यही नहीं, समाज को ऐसे लोगों का बोझ सहाना पड़ता है जो समाज को कोई लाभ नहीं पहुँचाने। व्यक्तिवादियों ने अनुसार, ऐसे असहाय व्यक्ति समाज में जीव से रूप में बने रहते हैं। यदि इन लोगों को राज्य सहायता न दे तो वे स्वयं संघर्ष करेंगे जिससे या तो उनकी योग्यता का पूर्ण विकास होगा वरन्वा संघर्ष में हार कर वे नष्ट हो जाएंगे। दोना ही दशाओं में समाज को कोई हानि नहीं होगी, क्योंकि समाज की उन्नति योग्य व्यक्तियों पर निर्भर है।

व्यक्तिवाद पर अनास्था—अठारहवीं शताब्दी ने प्रथम चरण में व्यक्तिवाद का शोचना रहा, किन्तु द्वितीय चरण में जाकर विचारकों के मन में इस सिद्धांत के प्रति शका होने लगी। इसका कारण यह था कि औद्योगीकरण के

कारण जो नई स्थितियाँ उत्पन्न हुईं उसमें उन्होंने पाया कि श्रमिक वर्ग मिल-मालिक के सामने एकदम असहाय और निष्प्राय हैं। इसका बाधक यह हुआ कि व्यक्तिवादियों की यह धारणा कि यदि आर्थिक क्षेत्र में व्यक्तियों को स्वतंत्रता मिल जाएगी तो वे अपने हितों का यथोचित ध्यान रख सकेंगे, भ्रमपूर्ण प्रमाणित हुआ<sup>1</sup>। जोड़ के कथनानुसार, 1880 ई० के आस पास लोगो की व्यक्तिवाद से आस्था हटने लगी और उन्नीसवीं शताब्दी के अंत तक उस पर विश्वास करने वाले केवल इने गिने व्यक्ति रह गए। उसके कथनानुसार, व्यक्तिवाद की तीन प्रमुख भ्रांतियाँ थी (क) प्रत्येक व्यक्ति दूरदर्शी है और वह यह भलीभाँति समझता है कि उसका हित किस बात में है, (ख) प्रत्येक व्यक्ति के अंदर अपने हित साधन की समान क्षमता है, और (ग) व्यक्ति के हित और समाज की मनाई में कोई विरोध नहीं है<sup>2</sup>। इनके अतिरिक्त लास्की ने व्यक्तिवाद की एक और कमी की ओर इशारा किया है। उसका कहना है कि खुले बाजार के मोल-भाव में धनवान हो जाना किसी व्यक्ति की योग्यता का पर्याय परिचायक नहीं है। इसका परिणाम यह हुआ है कि उद्योगों में सगे हुए लगभग एक तिहाई लोग भुखमरी के शिकार हैं। सब तो यह है कि बाजार के मोलभाव के कारण असमानता फैली है। इससे मिल-मालिकों को लाभ हुआ है और मजदूरों को बहुत हानि हुई है, क्योंकि मजदूरों में इतनी सामर्थ्य नहीं होती कि वे प्रतीक्षा करें कि ठीक भाव लगने पर ही वे अपनी श्रम शक्ति का विक्रय करेंगे। खुले बाजार में जो स्पर्धा होती है उसमें सभी व्यक्तियों को समान रूप से न्याय नहीं मिलता, क्योंकि व्यक्तियों की स्पर्धा शक्ति एकसमान नहीं है। लास्की ने कथनानुसार खुले बाजार के मोलभाव का लाभ सभी उठाया जा सकता है जब सभी व्यक्तियों की स्पर्धा शक्ति समान हो<sup>3</sup>। वही का अभिप्राय यह है कि आर्थिक क्षेत्र में व्यक्तिवाद के दोष और उसके भयंकर परिणाम दृष्टिगोचर होने लगे जिनके कारण सामाजिक विचारकों की आस्था इस सिद्धांत से हट गई। इसके विपरीत वे इस बात का आग्रह करने लगे कि राज्य को औद्योगिक और अन्य आर्थिक क्षेत्र में हस्तक्षेप कर असहाय व्यक्तियों की सहायता करनी चाहिए। इसके फलस्वरूप 'नवीन व्यक्तिवाद' (New Individualism)<sup>4</sup> का जन्म

1 *Introduction to Modern Political Theory*, पृष्ठ 29

2 वही, पृष्ठ 31.

3 *A Grammar of Politics*, पृष्ठ 131

4 इस शब्द का अधिक प्रचलन नहीं हुआ। दलित C. M. Joad, *An Introduction to Modern Political Theory*, रोदी ने इसे एक भिन्न अर्थ में प्रयुक्त किया है।

दृष्टा ।

**नवीन व्यक्तिवाद—**‘नवीन व्यक्तिवाद’ प्राचीन व्यक्तिवादियों के समान ही राज्य ही अहस्तक्षेप की नीति का कट्टर समर्थक नहीं है । इसके अनुयायी कभी कभी सरकार द्वारा हस्तक्षेप का भी समर्थन करते हैं । सच तो यह है कि ऐडम स्मिथ और जॉन स्टुअर्ट मिल के विचारों का समर्थक शायद ही आज के जमाने में कोई मिले । अब लोग दूसरों की बात मानने को अधिक तत्पर रहने हैं और प्रत्येक बात में अपने मत मनवाने को हठ नहीं करते । ये बातें पुराने व्यक्तिवादियों की धारणाओं के प्रतिकूल हैं । सच तो यह है कि आज व्यक्तिवाद और अहस्तक्षेप नीति की लोग केवल चर्चा करते हैं । हरबर्ट ह्वर जैसे ‘नए व्यक्तिवादी’ सरकार द्वारा दी गई सहायता और उसके द्वारा लगाए गए प्रति-बन्धों का समर्थन करते हैं, वे केवल उद्योगों और व्यापार पर नए राजकीय नियंत्रण नहीं चाहते<sup>1</sup> ।

**आलोचना—**इस सिद्धांत की बहुत आलोचना की जाती है । पहले, आज यह स्वीकार नहीं किया जाता कि प्रत्येक व्यक्ति अपना हित भलीभाँति समझता है और उसे अपने हित-साधन की पूरी क्षमता है । अब यह माना जाता है कि समाज में कई ऐसे अंग होते हैं जो अपेक्षाकृत निर्बल और असहाय हैं और समाज को उनकी भलाई की ओर विशेष रूप से ध्यान देना चाहिए । दूसरे, अब यह स्वीकार नहीं किया जाता है कि यदि प्रत्येक व्यक्ति अपने हित पर ध्यान दे तो इससे स्वतः ही समाज की उन्नति होगी । इसके विपरीत यह स्पष्ट दिखाई देता है कि यदि व्यक्ति अपने स्वार्थ में लगा रहेगा और समाज की चिन्ता नहीं करेगा तो इससे समाज में सघर्ष बढ़ेंगे और समाज की भलाई नहीं होगी । तीसरे, आज यह सैद्धांतिक रूप से स्वीकार किया जाने लगा है कि राज्य का उद्देश्य विभिन्न व्यक्तियों और वर्गों के हितों में सामंजस्य स्थापित करना है जिससे समाज उन्नति को ओर अग्रसर हो सके । आज इस विचार को नहीं माना जाता कि राज्य स्वतंत्रता में बाधक है । अब यह स्वीकार किया जाता है कि सच्ची स्वतंत्रता मनमाने ढंग से नाम करने में नहीं है, अपितु सामाजिक नियमों के अनु-सार काम करने और अनुशासन को मानने में है । चौथे, यद्यपि राज्य में अनेक दोष हैं और राज्य ने अनेक भूलों की हैं, तथापि इससे यह निष्कर्ष निकालना कि राज्य एक आवश्यक बुराई है, उचित नहीं लगता । आवश्यकता इस बात की है कि राज्य की मशीनरी में आवश्यक सुधार किए जाएं । पाँचवें, जहाँ तक बिना रोक-टोक की स्वर्चा का प्रश्न है, अमेरिका आदि पूँजीवादी देशों के उदा-हरण यह स्पष्ट कर देते हैं कि इसका परिणाम एकाधिकार (monopoly) होता

है जो खुले बाजार का विरोधी है। छठे, यह कहना कि आर्थिक क्षेत्र में हस्त-शेप की नीति से सबका समान हित होगा, एक बेबुनियाद बात है। अनुभव हमें बताता है कि आर्थिक क्षेत्र में व्यक्तियों को यदि खुली छूट दे दी जाए तो निधन व्यक्तियों को बहुत कष्ट उठाना पड़ता है और प्रायः इसका परिणाम उनके लिए बेकारी और मुखमरी होता है। औद्योगिक क्रांति के पश्चात् कई देशों में जो स्थिति उत्पन्न हुई उससे इस बात की पुष्टि हो जाती है। सातवें, यह कि जीवन-संग्राम में अयोग्य व्यक्ति पिछड़ कर नष्ट हो जाते हैं, सध्यों का उपहास करना है। इसका अर्थ यह हुआ कि गरीब किसानों और कारीगरों की अपेक्षा चोर और डाकू अधिक प्रशंसनीय है क्योंकि वे लूट-खसोट करके अपना काम चला लेते हैं। सच तो यह है कि जीव-विज्ञान का यह सिद्धांत मनुष्यों पर लागू नहीं किया जा सकता। मनुष्य एक नैतिक प्राणी है और उसे यथासम्भव अपने व्यक्तित्व के पूर्ण विकास का सुयोग मिलना चाहिए। हमारी सामाजिक परिस्थितियाँ ऐसी होनी चाहिए जिनमें उसके विकास में कोई बाधाएँ न आएँ। आठवें, जैसा कि श्रोपाटकिन ने कहा है, जीवन में केवल सपर्य ही तो नहीं होता, सहयोग का भी एक महत्वपूर्ण स्थान है। उसने पशु जीवन के अनेकानेक ऐसे उदाहरण दिए हैं जिसमें वे सहयोगपूर्ण जीवन बिताते हैं। अपनी बात का समर्थन करते हुए वह कहता है कि युद्ध और सपर्य के लिए भी आंतरिक सहयोग आवश्यक है। यदि किसी जनसमुदाय में अनुशासन और सहयोग नहीं होगा तो वह सपर्य में कभी विजयी नहीं हो सकता। नवें, राज्य में जो बुराईयाँ आ गई हैं उनकी रोकथाम की जा सकती है और आवश्यक सुधार किए जा सकते हैं। आवश्यकता इस बात की है कि राज्य सभी कार्य इस उद्देश्य को सम्मुख रखकर करें कि उसे जन साधारण की उन्नति करना है। दसवें, हो सकता है कि निरवुश राज्यों के युग में व्यक्तिवाद जैसे सिद्धांत की आवश्यकता रही हो, किंतु शोवतश्रीय राज्यों पर इतना अविश्वास करना तर्कसंगत नहीं लगता। कोई भी राज्य शोषमत की सर्वथा उपेक्षा नहीं कर सकता। अतएव, यदि जनता जागरूक हो तो वह राज्य को लोकहित का साधन बना सकती है।

सत्य का अर्थ—व्यक्तिवाद की सच्चाई से इंकार नहीं किया जा सकता। निजी बातों में हमें व्यक्ति को स्वतंत्र छोड़ देना चाहिए। राज्य की ओर से अनावश्यक रूप से व्यक्तिगत जीवन में हस्तशेप नहीं होना चाहिए। लेकिन जहाँ हस्तशेप करना 'बहुजन हिताय बहुजन सुखाय' की दृष्टि से आवश्यक हो, इसमें सशेप करने की भी कोई आवश्यकता नहीं है। व्यक्तिवादियों की एक बात सभी आधुनिक विचारक स्वीकार करते हैं कि नागरिकों के कुछ बुनियादी अधिकार होने चाहिए जिनकी सविधान द्वारा सुरक्षा प्राप्त हो और जिनका सरकार भी

अतिशय न कर सके ।

## 2. उपयोगितावाद (Utilitarianism)

उपयोगितावादियों ने वैज्ञानिक अनुभववाद (empiricism) के आधार पर नैतिक और राजनीतिक सिद्धांत बनाने का प्रयास किया है। किंतु जेसावि जोस-मैन कहते हैं कि यह न तो एक मौलिक सिद्धांत है और न युनितसमय ही। उनके अनुसार, इसमें मध्यम वर्ग की आवश्यकताओं की पूर्ति और समर्थन के लिए विभिन्न विचारों को एक स्थान पर एकत्रित कर दिया गया है<sup>1</sup>। इस सिद्धांत ने जहाँ पुरानी सामंतवादी व्यवस्था के खोखलेपन को स्पष्ट कर दिया, वहाँ यह एक नए समाज की रचना नहीं कर सका। इसके सस्थापक जैरमी बेंथम (1748-1832 ई०) ने किंतु उन्होंने स्वयं स्वीकार किया कि उन्हें हेल्वीटियस (Helvetius) (1715-1771 ई०) से प्रेरणा मिली। इसका यह विचार था कि शासन का उद्देश्य 'अधिकतम व्यक्तियों का अधिकतम हित साधन' होना चाहिए और यह विचार भी उसी का था कि 'मनुष्यों तथा और राज्यों के राज्यों के छोट दुख और सुख हैं'।

उपयोगिता का सिद्धांत—बेंथम का प्रमुख ग्रन्थ<sup>2</sup> जिसमें उसके लगभग सभी सिद्धांत प्रतिपादित हैं, 1789 ई० में प्रकाशित हुआ। इसमें वह कहता है कि 'प्राकृति ने मनुष्यों को दो सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न मातृको के शासन में रख दिया है, दुःख और सुख। केवल वे ही यह बताते हैं कि हमें क्या करना चाहिए और वे ही यह निर्धारित करते हैं कि हम क्या करेंगे। बेंथम के अनुसार, इस सिद्धांत को सिद्ध करने की न कोई आवश्यकता है और न ऐसा करना सम्भव है। तथापि यह एक सर्वमान्य सत्य है। उसका मत है कि हमको जीवन के चरम लक्ष्य के बारे में अधिक विचार-विनिमय करने की क्या आवश्यकता है, जब हम यह जानते और मानते हैं कि प्रत्येक व्यक्ति 'आनन्द' चाहता है। अतएव, वह अन्य प्रचलित सिद्धांतों जैसे प्राकृतिक नियम, प्राकृतिक अधिकार, ग्याय, अतः करण, विवेक आदि को अस्पष्ट बताते हुए अमान्य ठहरा देता है और केवल 'उपयोगिता' के सिद्धांत को स्वीकार करता है। उपयोगिता की व्याख्या करते हुए वह कहता है कि यह एक वस्तु के उस गुण को कहते हैं जिसके कारण उससे हित, लाभ, सुख, भलाई अथवा आनन्द प्राप्त होता है या चरारत, दुःख, चुराई, क्लेश की रोकपाम हो जाती है।

बेंथम के अनुसार, शासन और कानून की उत्पत्ति और अस्तित्व उनकी

1 *Government and the Governed*, लन्दन, 1945, पृष्ठ 142.

2 *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*

सामान्य उपयोगिता पर निर्भर है और उनका पालन भी लोग इसलिए करते हैं कि वे उपयोगी हैं। अतः वह इस परिणाम पर पहुँचता है कि विधि निर्माण भी उपयोगिता के सिद्धांत के अनुकूल होना चाहिए। वह इस सिद्धांत को सविधानी विधि सम्बन्धी और दण्ड सम्बन्धी क्षेत्रों में समान रूप से लागू करता है। उसका उद्देश्य प्रस्तुत कानून में सुधार कर संहिता (code) बनाना था। संभवतः इसी कारण उसने उपयोगिता के सिद्धांत का वर्णन करते हुए 'अधिकतम व्यक्ति' की अधिकतम भलाई' के रूप में उसकी व्याख्या की।

**सुख की गणना**—यदि सुख और दुख की अनुभूति सर्वोपरि है तो यह आवश्यक हो जाता है कि हम उनके स्रोतों का पता लगाएँ। बेंथम के अनुसार, ये चार प्रकार के होते हैं (1) भौतिक, जिनसे हमारे शरीर अथवा इंद्रियों का सम्बन्ध है, (2) राजनीतिक, जो राजनीतिक सत्ता के माध्यम से प्राप्त होते हैं, (3) नैतिक, जो अंतरात्मा अथवा लोकमत से प्रभावित होते हैं, और (4) धार्मिक, जिनका सम्बन्ध हमारे भगवान में विश्वास तथा वर्तमान और भविष्य जीवन सम्बन्धी हमारी मान्यताओं से है। बेंथम के अनुसार, सुखों के महत्त्व में कोई भेदभाव करने की आवश्यकता नहीं है। वैसे भी, सुखों का मूल्यांकन करना लगभग असम्भव है। इसलिए उसने कहा कि गुण की दृष्टि से सभी सुख एक-समान हैं। हाँ, मात्रा में वे कम या अधिक हो सकते हैं। जहाँ तक व्यक्ति का सम्बन्ध है, सुख की मात्रा चार बातों पर निर्भर है—उसकी तीव्रता, उसकी अवधि, उसकी निश्चयारमकता, और उसकी निकटता (अथवा दूरी)। किसी कार्य के महत्त्व को समझने के लिए दो अन्य बातों पर भी ध्यान देना होगा : अर्थात् उर्बरता (उसी प्रकार के अन्य सम्बेदनो की सम्भावना) और उसकी विशुद्धता (उसके साथ प्रतिकूल सम्बेदन तो नहीं होंगे ?)। यदि व्यक्ति के ध्यान पर किसी व्यक्ति समूह के सुख की गणना करनी हो तो हमें विस्तार क्षेत्र पर भी ध्यान देना होगा अर्थात् हमें यह भी देखना होगा कि किसी कार्य से कितने व्यक्तियों की कितने सुख की प्राप्ति होगी (ध्यान रहे कि बेंथम के अनुसार प्रत्येक व्यक्ति को 'एक' गिनना चाहिए)। बेंथम ने अपनी गणना में 14 प्रकार के साधारण सुख और 12 प्रकार के साधारण दुखों की गिनती की। तथापि, उसने स्वीकार किया कि उसकी सूची सम्पूर्ण नहीं है। उपर्युक्त बातों के अतिरिक्त उसका कहना यह था कि गणना करते समय हमें परिस्थितियों पर भी ध्यान रखना चाहिए, जैसे कि स्वार्थ, सामाजिक पद, शिक्षा, नीतिबोध आदि। उसने 30 परिस्थितियाँ गिनाई हैं जिन पर ध्यान दिया जाना चाहिए।

बेंथम का विश्वास था कि उपर्युक्त ज्ञान के आधार पर विधि-निर्माण वैज्ञानिक हो जाएगा। आवश्यकता केवल इस बात की होगी कि कानून बनाते

समय हम सुख और दुःख का ऐसा मिश्रण तैयार करें जिसमें दुःखों की अपेक्षा सुख कुछ अधिक मात्रा में हो। इस प्रकार कार्यों का औचित्य गणित का एक सरल प्रश्न बन जाएगा। उसके मतानुसार कार्यों का औचित्य देखने अथवा विधि निर्माण में हमें सम्बन्धित व्यक्तियों की भावना (motive), कार्यों के परिणामों के बारे में आभास और उनके उद्देश्य (intention) पर भी ध्यान देना होगा। उद्देश्य मनुष्य को काम की प्रेरणा देता है और उसका दृढ़ विश्वास या कि जीवन में काम की प्रेरणा देने वाली केवल दुःख और सुख ही अनुभूतियाँ हैं। उसके मतानुसार, किसी कार्य का उद्देश्य अच्छा माना जायगा यदि उसकी भावना भी अच्छी हो; वह बुरा है यदि उसकी भावना बुरी हो, और भावना का भला या बुरा होना इस बात पर निर्भर है कि उसके भौतिक परिणाम क्या होते हैं। अतएव, वह 'सदाशय' अथवा उदारता के भाव को 'उद्देश्यों में प्रमुख स्थान देता है। इसके बाद 'यश की इच्छा' आती है। बेंथम के अनुसार इन दोनों की प्रोत्साहन देना चाहिए। डेविडसन के अनुसार, उद्देश्यों या यह मूल्यों-कन बेंथम की विचारधारा में एक महत्वपूर्ण स्थान रहता है, क्योंकि इससे यह सिद्ध होता है कि उपयोगितावाद स्वार्थ पर आधारित व्यवस्था नहीं है<sup>1</sup>।

**शासन-सम्बन्धी विचार—**विलियम ऐवेन्सटोन के अनुसार, बेंथम की सबसे बड़ी देन यह विचार है कि मुद्रासन प्रारम्भिक अनुसंधान की दृढ़ नींव पर ही स्थापित हो सकता है। उसका मत था कि जब तक शासक और नासितों के हितों में समानता नहीं होगी तब तक मुद्रासन नहीं हो सकता<sup>2</sup>। उसका मत था कि लोकतंत्रीय प्रणाली में मुद्रासन की सम्भावना अधिक है। बेंथम के अनुसार, सरकार में तीन प्रमुख गुण होने चाहिए (1) प्रज्ञान, जिससे वह जनता के यथार्थ हित की बात समझ सके, (2) सद्बिचार, जिससे वह सर्वत्र इन हितों के अनुकूल आचरण करे, और (3) यथेष्ट शक्ति का होना, जिससे वह अपने ज्ञान और उद्देश्यों के अनुसार कार्य कर सके।

जो विधायक जनता को सुखी देखना चाहते हैं, उन्हें चार लक्ष्यों का ध्यान रखना चाहिए : जीवन-निर्वाह, पूर्ण तुष्टि, सुरक्षा और समानता। यदि किसी समय सुरक्षा और समानता के तत्त्वों में विरोध हो, तो सुरक्षा को ही प्रधानता दी जानी चाहिए। सुरक्षा के अभाव में व्यक्ति कुछ नहीं कर सकेगा। अतएव, समानता को उनी सीमा तक लक्ष्य बनाना चाहिए जहाँ तब वह सुरक्षा के मार्ग में बाधक न बने। विधायकों की धनना में प्रत्येक नागरिक को बराबर मानना

1 *Political Thought in England The Utilitarians from Bentham to J. S. Mill*, सदन, 1935, पृष्ठ 60

2 *Great Political Thinkers*, न्यूयार्क, 1951, पृष्ठ 483.

चाहिए अर्थात् उसे एक गिनना चाहिए। कहने का आशय यह है कि बेयम सभी नागरिकों को समानता का सुयोग देने के पक्ष में था। आगे चलकर वह पूर्ण राजनीतिक समानता का प्रबल समर्थक हो गया।

आर्थिक क्षेत्र में बेयम व्यक्तिवादी था, तथापि उसमें कट्टरता नहीं थी। आवश्यकतानुसार, उपयोगिता के आधार पर आर्थिक क्षेत्र में सरकार के हस्त-क्षेप का वह विरोधी न था। वह स्वीकार करता था कि राज्य को सार्वजनिक स्वास्थ्य और शिक्षा का उत्तरदायित्व सम्हालना चाहिए। साथ ही, उसे लोगों की जीविकोपार्जन और सुरक्षा की ओर भी ध्यान देना चाहिए। एक अर्थ में वह अपने समय की विचारधारा से कुछ आगे बढ़ कर सामाजिक कल्याण के लिए सरकारी कार्यों का समर्थक बन गया। उसके अनुसार, नागरिकों की आर्थिक स्वतंत्रता एक ऐसी समस्या है, जिसका समाधान काल और परिस्थितियों के अनुकूल होना चाहिए। बेयम के इस रुख का परिणाम यह हुआ कि आगे चलकर उपयोगितावाद समाजवाद की धारा से जा मिला।

### आलोचना

उपयोगितावादी सिद्धांत की कड़ी आलोचना की गई है। सर्वप्रथम, यह कहा गया है कि सुख-दुख का यह सिद्धांत गम्भीर नहीं है। देखने में यह सरल और स्पष्ट लगता है, किंतु वास्तव में यह विचारों की दृष्टि से उथला और सकीर्ण है। इसकी सरलता और सुस्पष्टता दार्शनिक गम्भीरता की परिचायक नहीं है। सच बात यह है कि मनुष्य में केवल सुख-दुख की भावना ही नहीं है, उसमें कुछ नैसर्गिक प्रवृत्तियाँ और विवेक भी होता है जिन पर बेयम पूरा ध्यान नहीं देता। इसी का परिणाम है कि बेयम नैसर्गिक आचरण को नि स्वार्थ भाव से किया गया काम नहीं मानता। उदाहरण के लिए, एक माँ का अपने बच्चे को दूध पिलाना अथवा महात्मा गांधी जैसे व्यक्ति का आमरण अनशन करना — ऐसी बातों की व्याख्या भी वह सुख-दुख के अनुरूप करता है। उपयोगितावादी यह भूल जाते हैं कि मनुष्य के अंदर अनेक प्रकार की प्रवृत्तियाँ होती हैं जो उसके आचरण को प्रभावित करती हैं और सुख दुख की अनुभूतियाँ इनमें से कुछ हैं। माटग्यु ने उसकी आलोचना करते हुए कहा है कि बेयम के विचारों में सदगुणों और नैसर्गिक प्रवृत्तियों को कोई स्थान नहीं दिया गया<sup>1</sup>। दूसरे, बेयम का यह विचार कि प्रत्येक व्यक्ति अपने हित को समझता है, तथ्यों से प्रतिकूल है अस्तुतः बहुत कम व्यक्ति अपने दीर्घकालीन हित की बात सोचते

<sup>1</sup> दक्षिण बेयम की *A Fragment of Government*, लंदन, 1921, में उनकी प्रशंसा।



हैं। तीसरे, वैयम 'अच्छाई', 'लाभ', 'सुख' और 'आनन्द' को एक ही अर्थ में प्रयुक्त करता है। वह यह स्वीकार नहीं करता कि 'आनन्द' एक गम्भीर आत्मिक भावना है जबकि 'सुख' इन्द्रियजनित है। उदाहरण के लिए एक सत का जीवन अच्छा होता है, किंतु क्या वह सुखी होता है? यही नहीं आनन्द के अतिरेक से व्यक्ति को कोई हानि नहीं होती, किंतु अत्यधिक सुख हानिकारक हो सकता है। इससे स्पष्ट है कि सुख और आनन्द एक ही बात नहीं है। चौथे, विभिन्न सुखों में गुणात्मक भेद होते हैं जिन्हें उसके अनुयायी जॉन स्टुअर्ट मिल ने स्वीकार किया है। वैयम का यह विचार था कि यदि मनुष्य सुखी है और यदि व्यक्तिगत सुख उपयोगिता के सिद्धांत का विरोधी नहीं है, तो हमें यह सोचने की आवश्यकता नहीं है कि यह सुख किस प्रकार का है। इसके विपरीत मिल का आग्रह था कि सुकरात जैसे महान् व्यक्ति का असंतोष किसी निकम्मे व्यक्ति के संतोष से कहीं अधिक महत्वपूर्ण है, क्योंकि ऐसे असंतोष के पीछे जीवन को उत्तम बनाने का आग्रह है<sup>1</sup>। पाँचवें, सुख और दुख की अनुभूति का सम्बंध वातु-विशेष अथवा परिस्थिति से होता है और उसे पृथक् करके नहीं देखा जा सकता अतएव, उसकी गणना करना बहुत कठिन है। यही नहीं, सुख और दुख की भावनाएँ व्यक्तिगत होती हैं और उनकी सत्पारमक गणना यदि असम्भव नहीं हो दुष्कर अवश्य होगी। छठे, वैयम का यह विचार कि सभी व्यक्तियों की समान मान कर गणना करनी चाहिए इस बात का खोतक है कि वह समाज की व्यक्तियों का समूह-मान मानता था। सम्भवतः इसी कारण वह 'अधिकतम व्यक्तियों के अधिकतम हित' की चर्चा करता था, सामान्य हित की नहीं। यही नहीं, राज्य में न केवल वर्तमान पीढ़ी की ओर ध्यान देना होता है, बल्कि आने वाली पीढ़ियों की मलाई को भी सोचना होता है। कई बार ऐसा होता है कि हम अपने वर्तमान सुखों का इतलिए परित्याग कर देते हैं कि आने वाली पीढ़ियाँ सुखी रहे। वैयम इस सिद्धान्त को स्वीकार नहीं करता अथवा इसे भी वह सुख दुख की मापदण्ड में ले आता है। सातवें, वैयम की गणना-प्रणाली से ऐसा लगता है कि जैसे व्यक्ति एक अत्यंत स्वार्थी प्राणी हो जो हर समय इसी बात की गणना किया करता हो कि उसे अधिकतम सुख किस प्रकार प्राप्त होगा। यद्यपि वैयम यह स्वीकार करता है कि किसी संगठित जनसमुदाय में प्रणामो, वानूनो, नियमों और संस्थाओं से हमें निर्देश मिल जाते हैं जो उपयोगिता के सिद्धान्त में अनुष्ण होने हैं, तथापि इस बात का निश्चय कैसे हो कि वास्तव में वे उपयोगिता के सिद्धांत के अनुकूल हैं। वैयम स्वयं यह स्वीकार करता है कि सभी प्रवाएँ और संस्थाएँ उपयोगी नहीं होती। आठवें, यदि

व्यक्ति केवल सुख-दुःख की भावना से प्रेरित होकर काम करता है तो क्या यह मान लिया जाए कि गणना कार्य में भी उसे सुख मिलता है ? नवें, व्यक्ति का कोई भी कार्य पूरी तरह से निजी नहीं होता ; प्रत्येक कार्य का कुछ न कुछ प्रभाव दूसरों पर भी होता है , लेकिन बैथम इन सामाजिक प्रभावों की ओर कोई ध्यान नहीं देता । दसवें, जैसाकि माटेयु ने कहा है, उपयोगिता का सिद्धांत आलोचनात्मक दृष्टि से बहुत महत्वपूर्ण है, तथापि वह सृजनात्मक नहीं है<sup>1</sup> । अंतिम रूप से यह कहा जा सकता है कि बैथम का मनोविज्ञान मधेष्ट नहीं है । उसने मानव प्रवृत्तियों को समझने में भूल की है और इतिहास से कुछ शिक्षा ग्रहण नहीं की । सुपरी हुई कानून-संहिता बनाने के जोश में वह यह भूल गया कि पूर्व धारणाओं पर आधारित कानून प्रायः अव्यावहारिक प्रमाणित होते हैं ।

### 3 आदर्शवाद

राज्य का आदर्शवादी सिद्धांत बहुत पुराना है । प्राचीन यूनान के प्रमुख आदर्शवादी विचारक प्लेटो और अरस्तू के अनुसार, व्यक्तित्व के विकास के लिए राज्य अपरिहार्य है । राज्य के बिना व्यक्तियों को 'सद्जीवन' प्राप्त नहीं हो सकता । आधुनिक काल में रुसो, इमानुएल कान्ट (1724-1804 ई०), हेगल (1770-1831 ई०), ग्रीन (1836-1882 ई०), ब्रैंडले (1896-1924 ई०), और बर्नाड्स बोसाचे (1848-1923 ई०) इस सिद्धांत के प्रतिपादक हुए । इनमें से पिछले तीन विद्वान अंग्रेज हैं । उन्नीसवीं शताब्दी के अंत में इंग्लैंड में आदर्शवाद का बहुत प्रचार हुआ । इसके कारणों पर प्रकाश डालते हुए बार्कर ने कहा है कि इस समय तक व्यक्तिवाद की कमियाँ स्पष्ट हो गई थी और राज्य के कार्यों में धीरे-धीरे वृद्धि होने लगी थी<sup>2</sup> । कुछ विद्वान यह मानने लगे थे कि व्यक्ति की भलाई समुदाय के माध्यम से हो सकती है । अतएव, एक ऐसे नए सिद्धांत के प्रतिपादन करने की आवश्यकता थी जो इंग्लैंड की समकालीन परिस्थितियों के अनुकूल हो । आदर्शवादी सिद्धांत ने इस आवश्यकता को पूरा किया ।

आदर्शवादी सिद्धांत राज्य को एक ऐसी नैतिक गठस्था मानता है जो व्यक्तित्व के पूर्ण विकास के लिए बहुत महत्वपूर्ण है । वह केवल मनुष्यों के स्वभाव और उनकी परिस्थितियों के ही अनुकूल ही नहीं है, अपितु राज्य में रहकर ही मनुष्य का पूर्ण नैतिक विकास सम्भव है । राज्य के बाहर व्यक्तित्व का पूर्ण विकास

1 यही, पृष्ठ 43.

2 *Political Thought in England*, पृष्ठ 19-23

नहीं हो सकता। इसका अभिप्राय यह हुआ कि राज्य ही ऐसी संस्था है जिसमें रहकर व्यक्ति अपनी चतुर्मुखी उन्नति कर सकता है। कुछ आदर्शवादियों के अनुसार, राज्य और समाज में कोई भेद नहीं है। उनका मत है कि राज्य मनुष्यों की भावनाओं और आकांक्षाओं को समाहित करता है। अतएव, व्यक्ति को प्रयत्नपूर्वक राजाज्ञा का पालन करना चाहिए। इसी में उसकी उपयोगिता स्वतन्त्रता निहित है। इस प्रकार आदर्शवादी राज्य को केवल स्वाभाविक ही नहीं बताने, बल्कि व उसे व्यक्ति के आत्मिक उत्थान के लिए भी आवश्यक मानते हैं। हेगल का विचार है कि राज्य व्यक्ति के पूर्ण व्यक्तित्व का विकास करने वाली एक संस्था है और राज्य में रहकर ही मनुष्य को 'सच्ची स्वतन्त्रता' प्राप्त हो सकती है। यद्यपि मनुष्य एक विवेकपूर्ण और नैतिक प्राणी है, तथापि उसके अंदर अनेक इच्छाएँ, कामनाएँ और आकांक्षाएँ होती हैं जिनके बर्फीभूत होकर वह अपने स्वार्थ की बातें सोचने लगता है और मकीर्ण मनोवृत्ति अपना लेता है। ऐसी दशा में उसका व्यक्तित्व भी पूरी तरह उमर नहीं पाता। व्यक्ति भले ही अपने वा स्वतन्त्र समझे, वस्तुतः वह अपनी इच्छाओं और अभिलाषाओं का दास होता है। इस दमता से मुक्त होना का केवल एक ही उपाय है, अर्थात् राज्य के आदेशों का पालन करना। राज्य के कानून और आदेश व्यक्तियों के सामान्य हित में होते हैं और वे व्यक्तियों की सामान्य भलाई के अनुकूल होते हैं। अतः राज्य के कानून व आदेशों का पालन करने से नागरिकों की स्वतन्त्रता का अपहरण नहीं होता, अतः उन्हें वास्तविक स्वतन्त्रता प्राप्त होती है। इस प्रकार, आदर्शवादी प्रायः राज्य को बहुत अधिक महत्व देते हैं और व्यक्ति को राज्य के अधीन करने में उन्हें कोई आपत्ति अथवा हिचक नहीं है।

आदर्शवादियों के अनुसार राज्य एक साधन नहीं बल्कि साध्य है। उसकी सत्ता और अधिकार सर्वोपरि हैं। राज्य का अपना व्यक्तित्व और इच्छा होती है। राज्य की इच्छा सामूहिक भलाई को ध्यान में रखती है। अतएव राज्य के आदेशानुसार काम करने में व्यक्ति को हानि नहीं हो सकती, अतः उसका कल्याण ही होगा। हेगल जैसे आदर्शवादी कहते हैं कि राज्य की आज्ञा के अनुसार काम करने में व्यक्ति को सच्ची स्वतन्त्रता प्राप्त होती है। इस प्रकार के विचारों में राज्य की निरंकुशता को प्रोत्साहन मिलता है और व्यक्ति के अधिकारों की उपेक्षा हो जाती है। राज्य व्यक्तियों के कल्याण का साधन न रह कर स्वयं साध्य बन जाता है। ऐसे विचारों से प्रभावित होकर कुछ लोग नागरिकों से राज्य के लिए अपना सर्वस्व वनिदान करने की माँग करने लगे हैं। कहने का अभिप्राय यह है कि उनके विचारों के अनुसार राज्य प्रमुख हो जाता है और व्यक्ति गौण। उदाहरण के लिए, हमें न कहना कि यदि व्यक्ति

स्वेच्छापूर्वक 'सामान्य इच्छा' का पालन नहीं करता तो राज्य को उसे बलपूर्वक स्वीकृत करना चाहिए अर्थात् उस 'सामान्य इच्छा' मानने के लिए बाध्य करना चाहिए।

यह सच है कि आदर्शवादी जिस राज्य की चर्चा करते हैं वह काल्पनिक है। कई आदर्शवादी इसे स्वीकार करते हैं कि वस्तु-जगत् में इस प्रकार के आदर्श राज्य नहीं होते। तथापि यह देखा गया है कि व्यावहारिक राजनीति में प्रायः काल्पनिक आदर्श राज्य और यथार्थ राज्यों के भेद को भुला दिया जाता है। इस प्रकार की गड़बड़ी करने में हेगल प्रमुख था। एक ओर वह राज्य को इस सत्ता में भगवान का रूप बताता है किंतु दूसरी ओर वह अपने समकालीन सामंतवादी जर्मन राज्य के यश के गीत गाने लगता है। वह ऐसी बात कहता है जिससे इस धारणा की पुष्टि हो जाती है कि वह तत्कालीन जर्मन राज्य को ही आदर्श मानने लगा था। ग्रीन ने इस प्रकार की कठिनाइयों से बचने का प्रयत्न किया। ग्रीन एक उदार और गम्भीर आदर्शवादी थे जिसने समाज और राज्य के भेद पर बल दिया है। उसके मतानुसार, यद्यपि राज्य एक सर्वोपरि और अत्यंत महत्त्वपूर्ण संस्था है तथापि वह हमेशा जनसमुदाय की मान्यताओं के अनुकूल आचरण नहीं करता। वह स्वीकार करता है कि कभी-कभी समाज नई मान्यताओं को मान लेता है, किंतु राज्य द्वारा इनके माने जाने में समय का व्यय हो जाता है। यदि राज्य का संगठन लोकतंत्रीय हुआ और नागरिक राजनीतिक दृष्टि से आगच्छक हुए तो सरलता और क्षीघ्रता से राज्य प्रचलित सामाजिक मान्यताओं को मान लेता है। किंतु यदि राज्य का स्वरूप अलोकतंत्रीय हो अथवा राज्य जनता की इच्छाओं और भावनाओं का आदर न करे तो सम्भव है कि राज्य ने आदेश और कानून लोकमत के अनुकूल न हो और वे लोकहित की अपेक्षा करें। इस प्रकार ग्रीन, हेगल के उग्र विचारों से सहमत नहीं है और वह इसके लिए उत्सुक है कि नागरिकों के युनियानी अधिकारों की सुरक्षा प्राप्त हो। उसका दृढ़ विश्वास था कि 'राज्य का आधार क्षयित नहीं, अपितु इच्छा है'। उसने अनुसार अलोकतंत्रीय राज्यों में भी सरकार को उसी सीमा तक संपत्ति प्राप्त होती है जहाँ तक उसके कार्य और आदेश जनता की सम्मति के अनुकूल और लोकहित से प्रेरित होते हैं। वस्तुतः, इस युग में सभी सरकारें इसका प्रचार करती हैं कि वे लोकहित में काम कर रही हैं और लोकमत के अनुसार ही अपनी नीति निर्धारित करती हैं। ग्रीन भी उदार विचारधारा का परिचय इसी में मिला जाता है कि जहाँ ऐंग्ल अंतर्राष्ट्रीय कानून को स्वीकार नहीं करता और राज्य पर कोई बाह्य अनुशासन या नियंत्रण नहीं मानता, वहाँ वह इन कानूनों की सीमा को मान्यता देता है। बाट की भाँति उसकी विवेक बुद्धि में

भी आस्था है। उसका दृढ़ विचार है कि राज्य को केवल ऐसे युद्धों में भाग लेना चाहिए जो रक्षात्मक हों; राज्य की नीति आक्रामक नहीं होनी चाहिए। ऐसा होने पर वह व्यक्ति को ऐसे राज्य का समर्थन न करने की छूट देता है। स्पष्टतः ग्रीन युद्धविरोधी और विश्ववधुत्व का प्रबल समर्थक था।

राज्य के कार्यों के सम्बन्ध में आदर्शवादियों के विचार समरूप नहीं हैं। हेगल राज्य को नियंत्रण के लिए यथेष्ट शक्ति देने को उद्यत था। किंतु जहाँ तक ग्रीन का मत है, वह राज्य के कार्यों के प्रति एक नकारात्मक दृष्टिकोण अपनाता है। उसका विचार है कि राज्य प्रत्यक्ष रूप से सद्जीवन की प्राप्ति अथवा नैतिक उन्नति के लिए कुछ नहीं कर सकता। हाँ, परोक्ष रूप में वह व्यक्तियों की सहायता अवश्य कर सकता है। इस सहायता का रूप यह हो सकता है कि वह मनुष्यों के मार्ग से वे सभी बाधाएँ हटा दे जो उसके नैतिक विकास में रुकावट लाती हैं। उसका कहना है कि राज्य दबाव डालकर न तो व्यक्तियों को नैतिक बना सकता है और न उनसे नैतिक काम करा सकता है। किंतु अपने विचारों के अनुरूप वह इस बात का समर्थन करता है कि राज्य निरक्षरता, अज्ञान, नशाखोरी, हरिद्रोह आदि पर विजय प्राप्त करने में नागरिकों को अग्रतय सहायता दे। इस प्रकार, ग्रीन ने राज्य के कार्यों के सम्बन्ध में नए विचार प्रस्तुत किए और इस बात को सम्भव बना दिया कि राज्य 'सामूहिक बह्मण' के कार्य कर सके।

ग्रीन का मत था कि दंड का अभिप्राय व्यक्ति का नैतिक सुधार नहीं हो सकता, क्योंकि सच्चा सुधार मनुष्य की अंतरात्मा से होता है। अतः भारी से भारी दंड देने पर भी एक अपराधी को उसकी इच्छा के विरुद्ध सुधारा नहीं जा सकता। राज्य केवल अपराधी के मन में सुधार की इच्छा फिर से जागृत कर सकता है। उसके अनुसार दंड का प्रमुख उद्देश्य व्यक्तियों की नैतिक इच्छा को स्वतंत्र बनाए रखना है। अतः अपराधी ने जिस अधिकार का उल्लंघन किया है उसके महत्व के अनुसार उस दंड भिन्न होना चाहिए। दंड का उद्देश्य अपराधी को चेतावनी पहुँचाना नहीं है और न उसे पुनः अपराध करने से रोकना है। उसका उद्देश्य अपराध के प्रति लोगों के मन में ऐसा भय उत्पन्न कर देना है जिससे अपराध में उनकी प्रवृत्ति न हो।

सम्पत्ति के सम्बन्ध में भी ग्रीन का दृढ़ उदारवादी है। व्यक्तिगत के पूर्ण विकास के लिए आवश्यक सम्पत्ति का वह उत्तम समर्थन करता है। सम्पत्ति स्वतंत्र जीवन जिनान के अधिकार का सर्वोपरि परिणाम है। अतः ग्रीन कहता है कि प्रत्येक नागरिक को सम्पत्ति एकत्र करने की मुक्ति मिलनी चाहिए। किंतु व्यक्तियों की सम्पत्ति पैदा करने की क्षमता समान नहीं होनी, अतः व्यक्तिगत

सम्पत्ति भी अतमान होगी और सामाजिक तथा व्यक्तिगत दृष्टि से इसमें कोई हानि भी नहीं है। तथापि राज्य को सचेत रहना चाहिए कि कहीं कुछ लोग सम्पत्ति का संग्रह इस प्रकार न करने लगे कि दूसरे नागरिकों की इच्छाओं की पूर्ति में गम्भीर बाधाएँ उपस्थित हो जाएँ। इन्हीं विचारों के अनुरूप, ग्रीन भू-सम्पत्ति के व्यक्तिगत अधिकार को सीमित करने के पक्ष में था। यह उत्तराधिकार और व्यापारिक स्वाधीनता का समर्थन करता था।

हेगल के विपरीत, ग्रीन लोकतंत्रीय प्रतिनिधित्व प्रणाली का प्रबल समर्थक था और साथ ही यह व्यापक मताधिकार के पक्ष में भी था। इसका अधिक प्रशसनीय बात यह है कि उसने अपनी उदारवादी विचारधारा के अनुरूप व्यावहारिक राजनीति में काम करके दिखाया और ऑक्सफोर्ड में अपने राजनीतिक कार्यों के लिए प्रतिष्ठा पाई।

### मूल्यांकन

हम देना चुके हैं कि आदर्शवादी विचारधारा में कुछ विद्वान सप्र हैं। वे राज्य को अत्यधिक गौरव प्रदान करते हैं और उसकी निरंकुशता का खुला समर्थन करते हैं, यहाँ तक कि वे व्यक्ति को साधन मात्र मान कर राज्य के लिए उसे जीवन उत्सर्ग करने की प्रेरणा देते हैं। ऐसे विद्वानों के अनुसार राज्य न केवल सर्वोपरि है, अपितु सच कुछ है और राज्य के बाहर अवकाश परे कुछ भी नहीं है। इसके विपरीत ग्रीन जैसे उदार दृष्टिकोण वाले आदर्शवादी हैं जिनकी व्यक्ति के अधिकारों के प्रति गहरी आस्था है और जो राज्य को एक उत्तम नैतिक संस्था मानत हुए भी यह नहीं भूलते कि यथार्थ राज्यों में अनेक दोष और कमियाँ हो सकती हैं। ग्रीन जैसे लेखकों के कारण ही समकालीन जगत् में आदर्शवाद की समर्थन मिला, क्योंकि उन्होंने इस पुरानी विचारधारा को लोकतंत्रीय आवश्यकताओं के अनुरूप ढालने का सफल प्रयास किया।

आदर्शवादी विचारधारा की होम्हाउस, सास्वी, मैन्वीरर आदि विद्वानों ने कभी आलोचना की है। होम्हाउस के विचारानुसार, इससे अधिक एतरेनाक अर्थ कोई सिद्धांत नहीं बना जिसमें व्यक्ति के अधिकारों की इतनी उपेक्षा की हो और निरंकुशता का इतना खुला समर्थन किया हो। स्पष्ट है कि होम्हाउस का यह विचार ग्रीन जैसे उदारवादियों पर लागू नहीं होता। इसकी आलोचना करते हुए विचारकों ने कहा है कि आदर्शवाद जीवा की वारसितताओं से बहुत दूर है। विनियम जमा इसमें 'एक विपुल बौद्धिक सिद्धांत' बताते हैं। वस्तुतः आदर्शवाद मनुष्य को बचन एक विवेकशील प्राणी मानता है और उससे दृढ़तर पहचान पर कोई ध्यान नहीं देता। पिछले दिनों मनोवैज्ञानिकों के अनुगमन में यह स्पष्ट हो गया है कि 'चेतन मन' मनुष्य के जीवन पर बहुत कम प्रभाव

ढालता है। रोहम वैनसा के अनुसार, यह सत्य है कि मनुष्य एक विवेकशील प्राणी है, तथापि हमें यह नहीं भुलाना चाहिए कि वह प्रायः बिना विवेक का सहारा लिए आचरण करता है। इसके विपरीत, आदर्शवादी विचारों को बहुत महत्त्व देते हैं। उनकी धारणा है कि मनुष्य की भौतिक और लौकिक इच्छाएँ और आकांक्षाओं का इतना अधिक महत्त्व नहीं है जितना सद्विचारों का। उनके अनुसार, मनुष्यों को भावनाओं और आवेगों के अधीन नहीं होना चाहिए बल्कि विवेक के अनुसार कार्य करना चाहिए। आदर्शवादियों का कहना है कि व्यक्ति को अपने सकुचित स्वार्थ अथवा हित की ओर ध्यान नहीं देना चाहिए, अपितु सामान्य हित के अनुकूल आचरण करने चाहिए। यही नहीं, उनका कहना है कि यदि व्यक्ति किसी सकुचित हित की दृष्टि से कार्य करता है तो वह कहने भर को स्वतंत्र होता है वास्तव में वह हम कह सकते हैं कि अपनी वासनाओं और इच्छाओं का दास है। सच्ची स्वतंत्रता उसे तभी प्राप्त होती है जब वह अपनी भौतिक इच्छाओं, और वासनाओं से ऊपर उठकर सामान्य हित की दृष्टि से विचार करे और उसी के अनुरूप आचरण करे। स्पष्ट है कि आदर्शवादी यह भूल जाते हैं कि मनुष्य के अंदर भलो-बुरी सभी प्रकार की प्रवृत्तियाँ हैं। मनुष्य अपने व्यक्तिगत हित की बात भी सोचता है और सामाजिक हित के कार्य भी करता है। इन प्रवृत्तियों में से कुछ को 'उच्च' कहना और कुछ को 'निम्न' बताना एक ऐसा मूल्यकन है जिससे सम्भवतः सभी विचारक सहमत न हों। यह कहना कि 'सच्ची स्वतंत्रता' केवल सामान्य हित के कार्य करने में है, स्वतंत्रता की एक ऐसी व्याख्या देना है जिसको आधार मानकर व्यक्तिगत हित और व्यक्तिगत अधिकारों पर कुदारापात किया जा सकता है। हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि राज्य चाहे कितना ही महत्त्वपूर्ण हो, अतः वह व्यक्तिगत भलाई का एक साधन मात्र है<sup>1</sup>। अतः हमें व्यक्तिगत भलाई की ही प्रमुख स्थान देना होगा, राज्य को नहीं। फिर, आदर्शवादी कल्पना जगत् में वह एक आदर्श-राज्य चित्रित करते हैं, और उसमें व्यक्ति का बराबरा स्थान हो, उसका राज्य के प्रति बराबरा हक हो, आदि का वर्णन करते हैं। यद्यपि कुछ आदर्शवादी महत्स्वीकार करते हैं कि यथार्थ में आदर्श राज्य देखने को नहीं मिलते, फिर भी जहाँ व्यावहारिक राजनीति का प्रश्न आता है, प्रायः ये लोग राज्य और यथार्थ राज्यों के प्रभेद को भूल जाते हैं। फल यह होता है कि सैद्धांतिक रूप से हम नागरिकों को एक आदर्श राज्य के प्रति जैसा हक अपनाने की प्रेरणा देते हैं, व्यवहार में हम यह आशा करने लगते हैं कि वैसा ही हक वह प्रस्तुत राज्यों के सम्बंध में भी अपनाएँ। यह आदर्श और यथार्थ की गोलमाल नागरिकों को बहुत मंहंगी

<sup>1</sup> जोन्स का उपर्युक्त प्रत्यय, पृष्ठ 18.

पड़ती है।

व्यक्तिगत स्वतंत्रता के सम्बन्ध में आदर्शवादियों की धारणा तर्कसंगत नहीं सगती। उदाहरण के लिए रूसो का यह विचार है कि 'यदि व्यक्ति स्वेच्छा-पूर्वक सामान्य इच्छा के अनुसार आचरण नहीं करता तो उसे बलपूर्वक स्वतंत्र बनाना चाहिए', व्यक्तिगत स्वतंत्रता का उपहास करता है। प्रसन्नता की बात है कि ग्रीन जैसे उदार आदर्शवादियों ने यह स्वीकार किया है कि राज्य दंड की व्यवस्था द्वारा अथवा बाहरी दबाव डालकर किसी व्यक्ति को नैतिक नहीं बना सकता। साथ ही, आदर्शवादियों का ये विचार भी कि राज्य व्यक्तियों की 'यथार्थ इच्छा' की प्रतिमूर्ति होता है, अतः, राज्य के कानूनों और आदेशों के पालन करने में ही 'सच्ची स्वतंत्रता' निहित है, तर्कसंगत नहीं है। अनुभव से कौन व्यक्ति यह नहीं जानता कि अच्छे से अच्छे राज्य में अनेक दोष और कमियाँ हो सकती हैं। साथ ही, हमें यह भी नहीं भूलना चाहिए कि व्यावहारिक राजनीति में सरकार ही राज्य के नाम पर शासन चलाती है। कहने का अर्थ-प्रायः यह हुआ कि जब हम राज्य को अत्यधिक गौरव प्रदान करते हैं तो वास्तव में हम सरकार को अनियंत्रित सत्ता सौंप रहे हैं। आज के युग में ऐसे विचार मानने वाले बहुत कम मिलेंगे। लोगों का आम विश्वास है कि नागरिकों के कुछ बुनियादी अधिकार होने चाहिए जिन्हें यथासम्भव सविधानी सरक्षण प्राप्त हों। यही नहीं, देश में 'विधि शासन' होना चाहिए और सरकार को मनमानी करने की छूट नहीं होनी चाहिए। आज बहुत कम लोग यह स्वीकार करेंगे कि सरकार की सत्ता असीमित अथवा अनियंत्रित हो। ऐसी दशा में राज्य के सम्बन्ध में ऐसी बातें कहना मानो 'बहु भगवान की प्रतिमूर्ति हो' अनुचित प्रतीत होता है।

राज्य के कार्यों के सम्बन्ध में आदर्शवादियों की व्याख्या भी अधिक सतोष-जनक नहीं है। यह ठीक है कि ग्रीन ने एक नई व्याख्या दे कर राज्य के कार्यों में यशोवर्धनी की। तथापि यह कहना कि राज्य के कार्य नकारात्मक होने चाहिए, अब स्वीकार नहीं किया जाता। कम से कम सम्पन्न देशों में तो अब यह नई विचारधारा चल पड़ी है कि राज्य लोक-कल्याणकारी होने चाहिए और उसे एक ऐसी व्यवस्था बनानी चाहिए, और ऐसी परिस्थितियाँ तयवातावरण प्रस्तुत करना चाहिए जिसमें सभी नागरिक बिना किसी भेदभाव के मुचास रूप से जीवन व्यतीत कर सकें और उनकी चहुमुखी उन्नति सम्भव हो।

हम देश छुट्टे हैं कि कुछ उग्र आदर्शवादी समाज और राज्य के भेद को ही मुना देते हैं। इसका फल यह होता है कि वे राज्य के कार्यक्षेत्र पर कोई बंधन अथवा अकुल स्वीकार नहीं करते। इस सम्बन्ध में हमें ग्रीन के विचार अधिक



युक्तिसंगत प्रतीत होने हैं। वह न केवल इस प्रभेद को ही स्वीकार करता है, अपितु स्पष्ट रूप से यह मानता है कि राज्य दोषपूर्ण हो सकता है। यही नहीं, वह यह स्वीकार करता है कि एक लोकतंत्रीय शासन में भी व्यक्ति को राज्य के विरोध करने की आवश्यकता पड़ सकती है। उसके मतानुसार, साधारणतः यह विरोध शांतिपूर्ण और सविधानी ढंग से होना चाहिए। किंतु जहाँ तक व्यक्ति की अंतरात्मा का प्रश्न है, अकेले होने पर भी ग्रीन व्यक्ति को विरोध प्रकट करने का पूर्ण अधिकार देता है।

यही नहीं, उग्र आदर्शवादियों के कारण, अंतर्राष्ट्रीय क्षेत्र में राज्यों की अनियमित और उत्तरदायित्वहीन बनने का भोत्साहन मिला है। अंतर्राष्ट्रीय क्षेत्र में उग्र आदर्शवादी कोई नियमन स्वीकार नहीं करते। इनमें से कुछ तो यहाँ तक बढ़ जाते हैं कि वे युद्ध की प्रशंसा करने लगते हैं और कहते हैं कि क्षति-दायी राज्य ही संबंधेष्ट होता है। आदर्शवादियों के मुख से शक्ति का यह समर्थन असंगत प्रतीत होता है। जोड (Joad) के मतानुसार, इस विचारधारा के कारण राज्यों की वैदेशिक मामलों में और अधिक अनैतिक और अविचारपूर्ण कार्य करने का अधिकार मिल जाएगा।

यदि यह मान भी लिया जाए कि राज्य से पृथक् रहकर व्यक्ति का पूर्ण विकास नहीं हो सकता, तो भी क्या यह आवश्यक है कि हम राज्य को अनियमित और सर्वशक्तिमान मान लें? जोड के कथनानुसार, राज्य का अस्तित्व व्यक्तियों के लिए है, व्यक्तियों का अस्तित्व राज्य के लिए नहीं।

जोड और मैकीवर जैसे विद्वान यथार्थ और वास्तविक इच्छा के विभेद को सैद्धांतिक रूप से विवृत और व्यावहारिक रूप में अर्थहीन मानते हैं। हौग्हाउस का विचार भी इसी प्रकार का है। मनोवैज्ञानिकों का मत है कि राज्य की एक व्यक्ति मानना अथवा यह कहना कि राज्य की अपनी इच्छा होती है, विचारों में उत्तमन पैदा कर देता है और इस आधार पर एक मान्य विचारधारा नहीं बनाई जा सकती।

सत्य का मूल—इन आलोचनाओं के होते हुए भी हमें यह मानना पड़ेगा कि आदर्शवाद हमारे सम्मुख कुछ अत्यंत महत्वपूर्ण विचार प्रस्तुत करता है। उदाहरण के लिए उसका यह कहना कि व्यक्तियों का दृष्टिकोण अपने व्यक्तिगत हित अथवा छोटे समुदाय तक सीमित नहीं रहना चाहिए और उन्हें पूरे समाज की मलाई की दृष्टि से मोचना चाहिए, एक ऐसा सत्य है जिसकी अपेक्षा नहीं की जा सकती। उनका यह विचार भी ठीक है कि मनुष्य न तो अकेला रह सकता है और न अकेला रहकर वह अपना पूर्ण विकास कर सकता है। उनके दृष्टि विचार में भी असहमति प्रकट नहीं की जा सकती कि हमारे जीवन

में विवेक को प्रमुख स्थान मिलना चाहिए और हमें यथासम्भव विवेकानुसार आचरण करने चाहिए। उनका यह विचार कि व्यक्तियों की सच्ची स्वतंत्रता ऐसे कार्य करने में है जो मनुष्योचित हैं और जो हमारे नैतिक विकास में सहायक होते हैं, उचित प्रतीत होता है। इसमें कोई संदेह नहीं कि आदर्शवाद ने बैयम के उपयोगितावादी सिद्धांत की कमियों की ओर हमारा ध्यान आकर्षित किया। इस दृष्टि से कुछ आलोचकों ने इसे उपयोगितावाद के विरुद्ध एक अभिनन्दनीय प्रतिक्रिया कहा है। तथापि बहुधा समकालीन राजनीति-शास्त्री आदर्शवाद का समर्थन नहीं करते।

#### 4. नवीन व्यक्तिवाद

हम देख चुके हैं कि उन्नीसवीं शताब्दी के अंत तक व्यक्तिवाद से लोगों की आस्था उठ गई। बहुत से विचारक यह स्वीकार करने लगे कि अहस्तक्षेप की नीति सामाजिक हित की दृष्टि से अनुचित है। अतः एक समष्टिवादी (Collectivist) विचारधारा का जन्म हुआ जो दूसरी 'अति' पर पहुँच गई, अर्थात् जिसने राज्य को एक आदर्श संस्था के रूप में मान्यता दी और यह मत प्रकट किया कि व्यक्ति को राज्य की आज्ञा का पालन करना चाहिए और ऐसा करने में ही उसे 'सच्ची स्वतंत्रता' प्राप्त हो सकती है। आदर्शवाद, जिस पर हम विचार कर चुके हैं, इसी प्रकार की धारणाओं में आस्था रखता है। इस विचारधारा के विरुद्ध प्रतिक्रिया के रूप में 'नवीन व्यक्तिवाद' का जन्म हुआ। नवीन व्यक्तिवाद राज्य की निरंकुशता का विरोधी है, तथापि वह व्यक्ति की स्वतंत्रता का उतना बड़ा समर्थक और पोषक नहीं है जितना कि समूह और समुदायों के अधिकारों का। अतः वार्कर ने इसे 'सामूहिक व्यक्तिवाद' का नाम दिया है। जोड के कथनानुसार, नए व्यक्तिवाद के जन्म में तीन प्रमुख बातों ने योग दिया : प्रथम, यह स्वीकार किया जाने लगा कि आधुनिक समाज की बनावट जटिल है और उसमें केवल व्यक्ति ही नहीं होते, बल्कि अनेक समुदाय और समूह भी होते हैं जिनके अपने अधिकार होते हैं, दूसरे, राज्य को निरंकुश बनाने की मई प्रवृत्ति के विरुद्ध प्रतिक्रिया हुई और राज्य को आलोचनात्मक दृष्टि से देखा जाने लगा और तीसरे, धीरे धीरे विचारकों में इस भावना में और पक्का कि बहुमत का शासन सभी दशाओं में न्यायपूर्ण और उचित नहीं होता। इस प्रकार 'नवीन व्यक्तिवाद' के अनुयायियों में हम उन बहुलवादियों को भी सम्मिलित कर सकते हैं जो समुदायों के पक्ष का समर्थन करते हैं और यह माँग करते हैं कि राज्य को इनके अधिकारों और महत्त्व को सुले रूप में स्वीकार कर लेना चाहिए। दूसरे, इसने समर्थकों में उन लोगों की गिनती भी की जा सकती है

जो मानव मूलाधिकारों के समर्थक और पोषक हैं। इन लोगों की धारणा है कि मनुष्य होने के नाते प्रत्येक व्यक्ति को कुछ बुनियादी अधिकार प्राप्त होने चाहिए और इन अधिकारों को पूरा संरक्षण मिलना चाहिए। ये संरक्षण तभी मिल सकते हैं जब 'विधि शासन' को मान्यता प्राप्त हो। तीसरे, इसके अनुयायियों में उन विचारों को भी सम्मिलित किया जा सकता है जिन्होंने प्रथम महा-युद्ध के पदनात् अल्पसंख्यकों के अधिकारों के संरक्षण का प्रश्न उठाया और इस बात पर जोर दिया कि अन्य नागरिकों के समान उनके अधिकार भी उपलब्ध होने चाहिए। चौथे, इस सिद्धांत के समर्थकों में हम उन विचारकों को गिन सकते हैं जो राजनीतिज्ञ दलों के बढ़ते हुए संपर्क और प्रभाव की भय की दृष्टि से देखते हैं और जिनको यह आशंका है कि यदि दलों की संगठित शक्ति की अपेक्षित रोकथाम नहीं की गई तो व्यक्ति की राजनीतिक स्वतंत्रता खतरे में पड़ सकती है। पाँचवें, इसमें हम उन विचारकों को भी से सकते हैं जो प्रचलित लोकतंत्रीय प्रतिनिधि प्रणाली के विरुद्ध आपत्ति उठाते हैं और जिनका कहना है कि प्रादेशिक प्रतिनिधित्व के द्वारा नागरिकों के विचारों का यथार्थ प्रकाशन नहीं होता। छठे, इसके अंतर्गत वे अंतर्राष्ट्रीयवादी भी आ जाते हैं जिनका विश्वास है कि अब समय आ गया है कि हम संकुचित मनोवृत्ति छोड़कर अंतर्राष्ट्रीय दृष्टिकोण से समस्याओं पर विचार करें और विश्व शांति और व्यवस्था के प्रश्न को प्रथम स्थान दें। तथापि यह स्वीकार करना पड़ेगा कि जोड़ द्वारा प्रचलित 'नवीन व्यक्तिवाद' अधिक लोकप्रिय नहीं हुआ। इसका प्रमुख कारण यह है कि जोड़ ने इसके अंतर्गत जिन विचारकों और व्यक्तियों को सम्मिलित किया है उनके विरोधी दृष्टिकोण और मान्यताएँ हैं। उदाहरण के लिए समुदायों के समर्थक बहुलवादियों का अपना स्वतंत्र अस्तित्व है। इसी प्रकार, प्रादेशिक प्रतिनिधित्व के विरोधी विचारकों का अपना 'विरुद्ध समाजवादी' सिद्धांत है और आधुनिक विचारधाराओं में उसे प्रमुख स्थान प्राप्त है। इन्हीं कारणों से 'नवीन व्यक्तिवाद' की सत्ता को अधिक मान्यता नहीं मिली।



## राज्य के समाजवादी सिद्धान्त

समाजवाद एक ऐसा सिद्धान्त है जो इसने अनुयायियों के हाथों में पढ़ाए विभिन्न रूप धारण कर लेता है। इसने समर्थकों के अपने स्वभाव और जिन दोषों तथा विषमताओं के वे विरोधी हैं, उसके अनुरूप इस सिद्धान्त का रूप भी बदल जाता है। संक्षेप में समाजवाद एक टोप के सदृश है जिसका रूप इसीलिए बिगड़ गया है कि प्रत्येक व्यक्ति उसे धारण कर लेता है।

—सी० ई० एम० जोड

### 1. समाजवाद का अभ्युदय

समाजवाद व्यक्तिवाद का विरोधी है। उसका विश्वास है कि उत्पादन के साधन और उपकरणों पर सामाजिक नियंत्रण होना चाहिए। औद्योगिक क्रान्ति के परिणामों को देख कर विचारकों ने यह अनुभव किया कि आर्थिक क्षेत्र में अहस्ताक्षेप की नीति से निर्धन लोगों को बहुत बुरा और हानि उठानी पड़ती है। बस्तुतः औद्योगिक क्षेत्र में खुले बाजार में स्पर्धा का परिणाम एकाधिकार के रूप में प्रकट होता है, जो व्यक्तिगत स्वतंत्रता का विरोधी है। जैसा कि हम देख चुके हैं व्यक्तिवादी सिद्धांत के इन कमियों को देखकर विचारक इस परिणाम पर पहुँचे कि समाज की निर्धन और निर्बल व्यक्तियों के हित में कुछ नियंत्रण लगाने पड़ेंगे। इसी भावना को लेकर समाजवाद का जन्म हुआ। उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तर भाग तक आते-आते इसका काफी प्रचार हो गया और उसमें कई मत मतान्तर बन गए जिनमें प्रमुख हैं मार्क्सवाद (अथवा साम्यवाद), सिडोरेत्स्किन, गिड्ड समाजवाद और लोन्गफील्ड समाजवाद।

समाजवाद की परिभाषा—समाजवाद की कोई सार्वमान्य परिभाषा देना बहुत कठिन है। इसका कारण यह है कि इसके अनुयायियों के विचार

एकसमान नहीं हैं। ला फ़िगारो ने, सन् 1892 ई० में प्रकाशित अपने ग्रन्थ में, समाजवाद की 600 परिभाषाएँ दीं। डॉन व्रिफ़िथ्स ने भी सन् 1924 ई० में प्रकाशित अपनी पुस्तक 'समाजवाद क्या है' में इसकी 263 परिभाषाएँ दी हैं। वाइन्डहम अल्बरी के अनुसार, समाजवाद शब्द सेंटिज के 'सोसस' (Socius) शब्द से निकला है जिसके अर्थ हैं साथी, सहायक अथवा भागीदार। अतएव, समाजवाद के अर्थ हुए आतृभाव अथवा मित्रता। कहने का अभिप्राय यह है कि समाजवाद के अंतर्गत प्रत्येक कार्य जनसाधारण की सेवा के लिए किया जाएगा<sup>1</sup>। मैक्स बियर के अनुसार, यदि लोकतन्त्रवाद का आशय यह है कि जनता के राजनीतिक विषयों का शासन जनता द्वारा और जनता के हित में हो, तो समाजवाद का उद्देश्य उत्पादन के साधनों पर जनता के हित में जनता का आधिपत्य स्थापित करना है। जी० डी० एच० काल के अनुसार समाजवाद में तिदात की अपेक्षा विश्वास की भावना अधिक है। यह एक समाज को स्थापित करने की इच्छा और योजना है जिसका आधार सहयोग और भ्रातृभाव है। लारस्की के अनुसार, समाजवाद का आशय उत्पादन और वितरण पर ऐसा आधिपत्य स्थापित करना है जिसके द्वारा प्रत्येक व्यक्ति की उन समस्त भौतिक और अर्भौतिक वस्तुओं तक पहुँच हो सके जिनके द्वारा वह अपने जीवन को सुखी बना सकता है। रैम्से मैकडोनेल्ड के अनुसार, समाजवाद का लक्ष्य समाज की भौतिक तथा आर्थिक शक्तियों को संगठित करना और उन पर सामाजिक अधिकार स्थापित करना है। बर्ट्रेण्ड रसेल के अनुसार, समाजवाद का अर्थ भूमि तथा पूँजी पर सावर्जनिक अधिकार स्थापित करना है, साथ ही लोकतन्त्रीय शासन भी स्थापित करना है। इन परिभाषाओं की देखते हुए एडमण्ड कैली कहते हैं कि समाजवाद इतना विस्तृत विषय है कि उसे पूर्ण रूप से किसी एक परिभाषा के अंतर्गत नहीं लाया जा सकता। रैम्से म्योर के अनुसार, समाजवाद गिरगिट के अनुसार रंग बदलने वाला विद्वान है। यह वातावरण के अनुसार रंग बदलता है। सड़क के कोने और क्लब के कमरे में यह वर्गयुद्ध का लाल वस्त्र पहन लेता है, बुद्धजीवियों के लिए हसका रूप भूरे रंग में परिवर्तित हो जाता है, भावनात्मक पुरुषों के लिए यह कोमल गुलाबी रंग धारण कर लेता है तथा बन्कों के समाज में यह कुमारियों का श्वेत वस्त्र ग्रहण करता है जिनसे महत्वाकांक्षा को मद मुस्वान का नया अनुभव हुआ हो<sup>2</sup>। डा० अमरनारायण अग्रवाल

1 देखिए डा० अमरनारायण अग्रवाल द्वारा विभिन्न समाजवाद की रूपरेखा, भाग 1, 1947, पृष्ठ 19-21 और *Socialism Without Prejudice*, प्रकाश, 1947, पृष्ठ 9.

2 *The Socialist Case Examined*, पृष्ठ 3.

के अनुसार, 'समाजवाद वह आंदोलन है जो पूँजी और भूमि में व्यक्तिगत सम्पत्ति का अंत कर और व्यक्तिगत जोखिम और स्पर्धा की इतिथी करके, उन्नति के, अवसरों में समानता स्थापित करना चाहता है जिससे शोषण बंद हो जाय और आर्थिक विपन्नता का लोप हो जाय'<sup>1</sup>। जोड़ के अनुसार, समाजवाद की परिभाषा देने में कठिनाई इसलिए होती है कि समाजवाद एक सिद्धांत होने के साथ ही साथ एक आंदोलन भी है। दूसरे, समाजवाद के अंतर्गत केवल राजनीतिक सिद्धांत ही नहीं आते, बल्कि आर्थिक सिद्धांत भी आते हैं। अन परिभाषा देने की अपेक्षा समाजवाद की प्रमुख धारणाओं की चर्चा करना अपेक्षाकृत सरल होगा। इसके प्रमुख मूल सिद्धांत हैं—पहला, समाज को व्यक्ति के बराबर महत्व देना; दूसरा उन्नति के अवसरों में समानता देना, तीसरे, पूँजीवाद का उन्मूलन, चौथे, जमींदारों से भूमि ले लेना और उसे कृषकों को देना, पाँचवें, व्यक्तिगत जोखिम का अंत कर देना, और छठे, हानिकारक स्पर्धा को जड़ से उखाड़ फेंकना<sup>2</sup>।

### समाजवाद और पूँजीवाद

समाजवादियों में आपस में चाहे कितने ही मतभेद हों, किन्तु वे पूँजीवाद के कट्टर विरोधी हैं। समाजवाद का पूँजीवाद से चार प्रकार का नाता है : पहले, पूँजीवाद के विश्लेषण के रूप में, दूसरे, पूँजीवाद के आलोचक के रूप में; तीसरे, पूँजीवाद के स्थानापन्न के रूप में, और चौथे, पूँजीवाद के विरुद्ध एक आंदोलन के रूप में<sup>3</sup>।

पूँजीवाद का विश्लेषण एवं आलोचना—हम देख चुके हैं कि औद्योगिक क्रांति और पूँजीवाद के विकास से जो परिस्थितियाँ उत्पन्न हुईं उनसे व्यक्तिवाद का खोखलापन स्पष्ट हो गया। इस प्रकार समाजवाद का अन्तर्मुख पूँजीवाद के विरोध में हुआ और समाजवादी विचारक पूँजीवाद के कटु आलोचक हैं, भले ही उनके तर्क भिन्न हों। इसके प्रमुख दोष हैं, धर्मिको का शोषण, धन के वितरण की विपन्नता, स्पर्धा के कारण बरवादी और सामाजिक उद्देश्य का अभाव। पूँजीवाद का विश्लेषण करते हुए समाजवादी बताते हैं कि पूँजीवाद आर्थिक विपन्नता को जन्म देता है और उसको कायम रखता है। समाज के एक बड़े भाग की इतनी आय नहीं होता कि उन्हें सन्तुलित भोजन भी मिल सके। कठिन परिश्रम के बाद भी वह जीवन-निर्वाह के लायक धन नहीं कमा पाता। उनको न इस धन के लिए समय होता है और न इच्छा तथा योग्यता ही कि वे अपने

1 समाजवाद की रूपरेखा, पृष्ठ 18-19.

2 वही, पृष्ठ 20.

3 वही, पृष्ठ 28-29.

राजनीतिक अधिकारों का समुचित उपयोग करें। इन लोगों से यह आशा करना कि वे सार्वजनिक मामलों पर विवेकपूर्ण निर्णय कर सकेंगे, अनुचित है। ये लोग केवल उन सार्वजनिक प्रश्नों पर विचार करते हैं जिनका उनके जीवन से सीधा सम्बन्ध होता है। अन्यथा इन्हें राजनीतिक अधिकार मिलने या न मिलने से विशेष अंतर नहीं आता। यही नहीं, पूँजीवाद की आलोचना इस आधार पर भी की गई है कि यद्यपि उत्पादन की शक्ति अब इतनी अधिक बढ़ गई है कि दुनिया की समस्त जनसंख्या बड़े आराम से जीवन व्यतीत कर सकती है, तथापि उनमें से अधिकतर लोग बड़े कष्ट से रहते हैं। अर्थात् इसमें सम्पन्नता के होते हुए भी व्यक्ति कगाल हैं। इसका कारण केवल यह है कि उत्पादन के साधनों का सामाजिक हित की दृष्टि से उपयोग नहीं होता। अतः पूँजीवादी व्यवस्था का एक दुष्परिणाम जो हमारे सामने आता है वह यह है कि उत्पादन की शक्तियों के बढ़ जाने पर भी लोक भूखे, नगरे, अस्वस्थ तथा असंतुष्ट हैं। कभी वस्तुओं की नहीं है, बल्कि त्रय शक्ति की है। उनके पास यद्येष्ट धन नहीं है कि वे जीवन की आवश्यक वस्तुओं तथा सुविधाओं को ले सकें। धन के वितरण में विषमता के कारण लोगों का जीवन कष्टमय हो गया है जिसके लिए पूँजीवादी व्यवस्था उत्तरदायी है। एक समय था कि जब पूँजीवादी उत्पादन का ढंग अच्छा समझा जाता था, आज स्थिति करके विपरीत हो गई है। पूँजीवाद कहीं-कहीं उत्पादन को बढ़ाने के पक्ष में नहीं है, क्योंकि इससे लाभ के कम हो जाने की आशंका है। एक समय पूँजीवादी व्यवस्था का मुख्य रूप यह माना जाता था कि इसमें खुले बाजार में सबको लेन-देन और मोलभाव की पूरी छूट होगी जिससे सब लोग कम दाम पर अच्छी चीजें ले सकें। इस सम्बन्ध में भी अब स्थिति बदल गई है। खुले बाजार का स्थान अब एनाधिकारों ने ले लिया है और भ्रष्टाचार का निर्धारण अब उत्पादन तथा माँग के आधार पर न होकर बड़े बड़े उत्पादकों की इच्छानुसार होता है। यही नहीं केवल वे ही चीजें उत्पन्न की जाती हैं जिनके उत्पादन से अधिकतम लाभ हो। चीजें चाहे जितनी आवश्यक हों किन्तु यदि उनके उत्पादन में अच्छा लाभ नहीं है तो पूँजीवादी व्यवस्था में किसी की इसके उत्पादन में दिलचस्पी नहीं होती। इसके अतिरिक्त, पूँजीवादी व्यवस्था में ऐसे बहुत से व्यक्ति होते हैं जो बेकार कामों में लगे हुए हैं। उदाहरण के लिए उत्पादकों और उपभोक्ताओं के बीच में ऐसे अनेक लोग आते हैं, उत्पादन की दृष्टि से जिनकी कोई आवश्यकता नहीं है। जैसे दलाल, एजेंट, थोक व्यापारी, परचून व्यापारी आदि। ये सभी लोग बीच में लाभ लेते हैं जिसके कारण उपभोक्ताओं की महँगी वस्तुएँ खरीदनी पड़ती हैं। यही नहीं, रामाजवादिओं का कहना है कि पूँजीवादी व्यवस्था में मजदूरों और कर्मियों की दशा बहुत गंभीर है। वे बुरा खाना खाते हैं, मस्ते कपड़े पहनते

हैं और गंदे घरों में रहते हैं। उनके बच्चों की शिक्षा, बीमारी के इलाज, और मनोरंजन का कोई प्रबंध नहीं होता। कहने को तो वे स्वतंत्र हैं पर उनकी दशा गुलामी से बहुत अच्छी नहीं है, वल्कि एक अर्थ में तो वे गुलामी से भी गए बीते हैं, क्योंकि गुलामी को उनका मालिक भरपेट भोजन तो देता था जबकि मजदूरों को भोजन आदि देने की जिम्मेदारी भी मिल-मालिक नहीं लेता। साथ ही, जो काम उसे करना पड़ता है वह बहुत ही अधिकतर होता है। उसे बार-बार करते रहने से उसके शरीर और मन पर बुरा प्रभाव पड़ता है। इन सब बातों को देखते हुए समाजवादी कहते हैं कि पूँजीवादी व्यवस्था में सामाजिक न्याय नहीं है और वह मानव सुख और आनन्द को कतई चिंता नहीं करता।

पूँजीवाद के विरुद्ध आंदोलन—समाजवादियों ने पूँजीवाद का उन्मूलन करके, समाजवाद की स्थापित करने पर बहुत ध्यान दिया है। रैमजें मैकडोनल्ड के अनुसार, उन्नीसवीं सदी के मध्य से समाजवाद ने एक सन्ध्या आंदोलन का रूप ले लिया और इसकी प्रगति इसी रूप के कारण हो सकी<sup>1</sup>। छोटे रूप में इसकी दो विधियाँ हैं—एक शांतिपूर्ण, सविधानी और विकासवादी विधि जो प्रचार द्वारा सोशलिस्ट को प्रभावित करने में विश्वास करती है, और दूसरी है शक्ति और क्रांति पर आश्रित जो पूँजीवादी व्यवस्था का समूल उन्मूलन करना चाहती है। आगे इस भाग में 'समाजवाद' का उपयोग हम 'विकासवादी समाजवाद' के लिए करेंगे।

पूँजीवाद के स्थानापन्न—समाजवाद पूँजीवाद का उन्मूलन कर एक नए समाज का निर्माण करना चाहता है। अतएव, इसके अनुयायी अपने मतानुसार एक आदर्श समाज का चित्र उपस्थित करते हैं। इस समाजवादी व्यवस्था का मुख्य लक्ष्य है उत्पादन के महत्वपूर्ण साधनों और उपकरणों का समाजीकरण। उनके मतानुसार वितरण का आधार ऐसा होना चाहिए जिसमें प्रत्येक व्यक्ति अपनी क्षमता के अनुसार काम करे और प्रत्येक को अपने कार्य के अनुसार भाग मिले। इसमें सामाजिक हित में उत्पादन होगा और सभी लोग समाज-सेवा की भावना से प्रेरित होंगे। समाजवाद श्रमिकों को उनके कार्यों की दशाओं पर नियंत्रण करने का अधिकार देता है। यह व्यापक राष्ट्रीय योजनाएँ बना कर उत्पादन में वृद्धि करनी चाहता है जिससे मनुष्य प्राकृतिक शक्तियों के नियंत्रण से छुटकारा पा सके, अपितु स्वयं उन पर विजय प्राप्त करे। समाजवाद का उद्देश्य व्यक्ति को यथार्थ रूप में स्वतंत्र बनाना है। यह तभी सम्भव हो सकता है जब उसे अपनी मौखिक आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए अपना आत्मसम्मान खोकर दूसरों की चापनूसी न करनी पड़े।

समाजवाद में आवश्यक तत्त्व—समाजवाद के निम्नलिखित आवश्यक तत्त्व



हैं। पहला, वह व्यक्तियों के जीवन में सामाजिक पहलुओं पर बल देता है। उदाहरण के लिए समाजवादी व्यवस्था में उन्हीं वस्तुओं का उत्पादन होगा जिनकी समाज की आवश्यकता है। उत्पादन का आधार सामाजिक हित होगा; किसी व्यक्ति अथवा वर्ग का लाभ नहीं। जोड़ के शब्दों में, समाजवाद व्यक्तियों की भौतिक आवश्यकताओं की चिंता से मुक्त कर देना चाहता है जिससे वे स्वतन्त्रतापूर्वक रह सकें और अपने व्यक्तित्व का पूर्ण विकास कर सकें<sup>1</sup>। समाजवादियों का विश्वास है कि इस प्रकार की स्वतन्त्रता का उपभोग सभी हो सकेगा है, जब समाज का एक उच्च सामाजिक संगठन बन जाय। समाजवादी व्यवस्था में ही व्यक्ति आत्मविकास कर सकता है। पूँजीवाद की समाप्ति के पश्चात् व्यक्ति यह अनुभव करेगा कि वह समाज के लिए कार्य कर रहा है। ऐसी दशा में वह प्रसन्नतापूर्वक और भी अधिक कुशलता से कार्य करेगा। दूसरे, समाजवाद पूँजीवाद को समूल नष्ट कर देना चाहता है, अर्थात् वह उत्पादन की उस व्यवस्था को समाप्त कर देना चाहता है जिसका मुख्य उद्देश्य शोषण करके व्यक्तिगत लाभ उठाना है। उसका महत्त्व है कि उत्पादन का प्रस्तुत ढंग न केवल अस्वास्थ्यपूर्ण है बल्कि उसमें बरबादी भी बहुत होती है। समाजवाद उत्पादन और वितरण को सामाजिक न्याय के आधार पर संगठित करना चाहता है। तीसरे, समाजवाद असामाजिक स्पर्धा का भी अन्त कर देना चाहता है। वर्तमान पूँजीवादी व्यवस्था में एक दूसरे की होड़ में प्रचार और विज्ञापन में धन का अपव्यय होता है। इस धन से उत्पादन में कोई लाभ नहीं होता; केवल अधिक माल बेचने की होड़ में यह खर्च किया जाता है और इसका मुख्य ग्राहकों की चुकाना पड़ता है। समाजवादी यह स्वीकार नहीं करते कि धनिक व्यक्तियों और गरीबों के बीच बराबर की स्थिति है और उसमें समानता के आधार पर मोलभाव हो सकता है। उनका विचार है कि व्यक्तिगत रूप में एक निर्धन व्यक्ति की इतनी क्षमता नहीं होगी कि वह अपने धन का मोलभाव करने से इनकार कर दे। अतः समाजवादी इस बात पर बल देते हैं कि मजदूरों की गठित करना चाहिए, क्योंकि संगठन में ही बल है। समाजवादियों के अनुसार अनावश्यक स्पर्धा को समाप्त कर हमें उत्पादन की सहयोग के आधार पर संगठित करना चाहिए। चौथे, समाजवाद सभी व्यक्तियों के लिए आर्थिक समता की माँग करता है। इसके अनुसार, पूँजीवाद का एक बड़ा दुर्गुण इसमें स्थित आर्थिक विषमता है। समाजवाद इस विषमता का अन्त कर सभी व्यक्तियों की जीवन की आवश्यकताओं की पूर्ति करना चाहता है। उसका विश्वास है कि जब तक सभी व्यक्तियों की आवश्यकताओं की पूर्ति न हो सके, किसी को भी ऐसा आराम की वस्तुओं का उपभोग करने का अधिकार

नहीं होना चाहिए। पाँचवें, समाजवाद उत्पादन की व्यवस्था का समाजीकरण करना चाहता है, कम से कम उत्पादन के उन साधनों का जो शोषण को प्रश्रय देते हैं। इन्हें व्यक्तिगत अधिकार में रहने नहीं दिया जा सकता। अधिकतर उत्पादन के साधन सहकारी संस्थाओं के अधिकार में होने चाहिए। इनमें से कुछ अधिक महत्वपूर्ण उत्पादन के साधन और उपकरण राज्य की आधीनता में रखे जा सकते हैं। इसका आशय यह नहीं है कि किसी व्यक्ति को स्वयं उत्पादन करने का अधिकार नहीं होगा। समाजवादी यह स्वीकार करते हैं कि यदि उत्पादन में किसी श्रमिक को नहीं लगाया जाता अथवा यदि दो या दो से अधिक व्यक्ति मिलकर साझेदारी में काम करते हैं तो समाजवाद को उस पर कोई आपत्ति नहीं है। अर्थात् चित्रकार, कलाकार, लेखक, गायक आदि व्यक्तियों को अपने ढंग से काम करने की स्वतंत्रता होगी। छठे, समाजवादियों का कहना है कि राज्य एक अत्यंत शक्तिशाली संस्था है जिसका प्रयोग बुराई और भलाई दोनों के लिए हो सकता है। उसकी अच्छाई और बुराई इस बात पर निर्भर है कि सत्ताधारी व्यक्तियों का दृष्टिकोण क्या है और वे किस उद्देश्य से शासन-कार्य कर रहे हैं। इसके अर्थ यह हुए कि यदि राजनीतिक सत्ता ऐसे व्यक्तियों के हाथ में हो जो समाजवादी भावनाओं से प्रभावित हैं, तो राजनीतिक सत्ता का उपयोग सार्वजनिक हित के लिए हो सकता है और उसके माध्यम से सामाजिक हित के काम किए जा सकते हैं। यही नहीं, समाजवादियों की यह धारणा है कि यदि राज्य समाजवादी भावनाओं से प्रभावित हो तो उसके कार्यों पर कोई भ्रष्टाचार लगाने की आवश्यकता नहीं है। उनका विश्वास है कि समाजवादी राज्य की सत्ता का उपयोग कर सामाजिक न्याय स्थापित करने के लिए किया जा सकता है। सातवें, हम कह चुके हैं कि समाजवादी विचारक व्यक्तिगत स्वतंत्रता के विरोधी नहीं हैं। हाँ, वे ऐसी स्वतंत्रता के अवश्य विरोधी हैं जिस का परिणाम असमानता और अन्याय होते हैं। समाजवादियों के अनुसार, सच्ची स्वतंत्रता सभी सम्भव है जब नागरिकों को राजनीतिक क्षेत्र के साथ-साथ आर्थिक क्षेत्र में भी स्वतंत्रता प्राप्त हो। आठवें, समाजवादी केवल आर्थिक समानता की ही बात नहीं करते। उनका विश्वास है कि आर्थिक क्षेत्र में स्वशासन की सुविधाएँ भी होनी चाहिए। उनका यहना है कि जिस मजदूर के जीवन का एक बड़ा भाग मिल अथवा नारताने में बीतता है उसे यदि मिल अथवा कारखाने में प्रदत्त करने, गृहना प्राप्त करने, और प्रबंध में अपनी राय देने का यदि अधिकार न हो तो उसके अन्य अधिकार निरर्थक हो जाते हैं। अतएव, वे मानते हैं कि स्वशासन केवल राजनीतिक स्तर पर ही नहीं होना चाहिए, बल्कि आर्थिक स्तर पर भी होना चाहिए। नवें, समाजवादी यह अनुभव करते हैं कि

समाज का पुनर्गठन धीरे धीरे और शांतिपूर्ण ढंग से किया जा सकता है। वे सविधानी उपायों के द्वारा परिवर्तन लाना चाहते हैं, शांति से नहीं। इसके लिए हिंसा का मार्ग अपनाने की आवश्यकता नहीं है। आवश्यकता इस बात की है कि हम प्रचार कार्य द्वारा जनसाधारण को समझा दें कि समाजवादी व्यवस्था क्यों श्रेष्ठ है। एक लोकतंत्रीय शासन प्रणाली में यदि बहुमत समाजवाद के पक्ष में हो जाएगा तो पूँजीवादी व्यवस्था का अंत कर समाजवाद कायम करने में कठिनाई नहीं होगी। कहने का अर्थिमात्र यह है कि ये लोग, लोग का हृदय-परिवर्तन करेंगे तथा लोकमत को अपने अनुकूल बनाकर समाजवादी समाज की रचना करने के पक्ष में हैं।

समाजवाद के जिस रूप का हम अभी वर्णन कर रहे थे, उसे लोकतंत्रीय समाजवाद, विकासवादी समाजवाद अथवा फेबियनिज्म का नाम दिया जाता है। इसका विश्वास है कि प्रचार काय द्वारा लोकमत को अपने अनुकूल बनाने का प्रयत्न करना चाहिए। धीरे धीरे वह दिन आ जाएगा जबकि जनसाधारण समाजवाद के पक्ष में हो जाएगा और सविधानी ढंग से समाजवाद स्थापित किया जा सकेगा। इस प्रकार के समाजवादी वग युद्ध में आस्था नहीं रखते। उनका विश्वास है कि मजदूरों और किसानों के अतिरिक्त बुद्धिजीवियों का सम-पन प्राप्त किए बिना समाजवाद महा लाया जा सकता। अतः वे यह प्रयत्न करते हैं कि जैसे भी हो सके बुद्धिजीवियों और निम्न मध्य वर्ग को अपने पक्ष में कर लिया जाए।

मूल्यव्यवस्था—यद्यपि समाजवाद के प्रति लोगों की आस्था बढ़ती जा रही है, तथापि कुछ विद्वान इसकी आलोचना करते हैं। उनका कहना है कि समाजवाद में तानाशाही कायम होने का भय रहता है। इसका अन्तगत उत्पादन की धीरे-धीरे सभी राशियाँ राज्य में केंद्रित हो जाती हैं जिसके अर्थ यह होते हैं कि मोबरगाही के हाथ में वस्तु सत्ता आ जाती है जिसके कारण भ्रष्टाचार बढ़ जाता है। यह भी कहा गया है कि समाजवाद में उत्पादन से कुश्रवता जाती रहती है और व्यक्तिगत लाभ के अभाव में बहुत स अधिकारी सापरवाह हो जाते हैं। अस्तव्यवस्था समाप्त हो जाती है जिसके कारण उत्पादन बढ़ने के बजाय घटने लगता है। इन आलोचनाओं से समाजवाद का महत्त्व कम नहीं होता। वस्तुन सारे ससार में समाजवाद का जोर बढ़ता जा रहा है। इसमें कमियाँ हैं जिनसे उसको दूर किया जा सकता है। ये कमियाँ ऐसी नहीं जिनके कारण हम समाजवादी व्यवस्था का विरोध करें।

## 2 साम्यवाद अथवा मार्क्सवाद

कार्ल मार्क्स (1848-1883) द्वारा प्रचारित विचारधारा को साम्यवाद

अथवा मार्क्सवाद के नाम से पुकारा जाता है। यह एक महत्त्वपूर्ण विचारधारा है जिसका प्रचार दिन पर दिन बढ़ता जा रहा है। दुनिया के एक बहुत बड़े भाग में साम्यवादी विचारों से प्रभावित लोगों के हाथ में सत्ता है और शेष दुनिया भी इसके प्रभाव से अछूती नहीं है। अतएव यह आवश्यक है कि इस विचारधारा को समझने का प्रयत्न किया जाए।

एक अर्थ में धेंशानिन्ग समाजवाद अथवा साम्यवाद का जन्म सन् 1848 ई० में हुआ जब मार्क्स और एंजिल्स ने साम्यवादी घोषणा पत्र प्रकाशित किया<sup>1</sup>। उसके बाद इन दोनों ने और भी अनेक ग्रन्थ लिखीं जिनमें 'कैपीटल' (पूर्वी) सब से अधिक प्रसिद्ध हुआ। साम्यवादी अब उन समाजवादियों को कहा जाता है, जो साम्यवादी घोषणा पत्र और कैपीटल को प्रमुख ग्रन्थ के रूप में स्वीकार करते हैं, जो नातिवारी विचारधारा को अपनाते हैं और जो समाज में आमूल परिवर्तन करना चाहते हैं। मार्क्स की मुख्य मान्यताएँ निम्नलिखित हैं

- 1 द्वैतात्मक भौतिकवाद ;
- 2 इतिहास की भौतिकवादी व्याख्या ;
- 3 वर्ग संघर्ष ;
- 4 अर्थ सिद्धांत ;
- 5 अतिरिक्तार्थ ;
- 6 मार्क्स की भविष्यवाणी ;

इन सिद्धांतों का हम क्रमशः नीचे वर्णन करेंगे।

**द्वैतात्मक भौतिकवाद**—मार्क्स की विचार-रीति की 'द्वैतात्मक भौतिकवाद' (Dialectical Materialism) के नाम से पुकारा जाता है। इसमें हेगल के तर्क की छाप स्पष्ट है। हेगल का मार्क्स पर बहुत प्रभाव पड़ा था, लेकिन मार्क्स का विचार था कि हेगल ने अपने दर्शन के अर्थ का अनर्थ कर दिया है, और उसने उसे ठीक कर दिया है। मार्क्स ने हेगल के द्वैतात्मक सिद्धांतों को अपनाया, किंतु भौतिकवादी रूप में। द्वैतात्मक शब्द का समानार्थी अंग्रेजी शब्द 'डायलैक्टिकल' है। यह शब्द ग्रीक भाषा से निवृत्त है जिसका अर्थ है 'घातकीय या यादविवाद'। यूनानी विचारकों का विश्वास था कि सत्य की खोज का सर्वोत्तम ढंग विरोधी विचारों में संघर्ष है यद्यपि कि यादविवाद करने वाले सत्य की खोज से प्रेरित हो। करने का अर्थ यह है कि मार्क्स ने हेगल से यह विचार अपनाया कि संघर्ष व द्वारा ऐतिहासिक उन्नति हुई है। किंतु हेगल का विश्वास था कि यह पूर्ण विचार का प्रतिबिम्ब मात्र है, इसलिए विचारों का ससार ही सच्चा ससार है। इसमें विपरीत मार्क्स का कहना है कि प्रति-

<sup>1</sup> *Manifesto of the Communist Party*, मार्क्स, 1948.

दिन के अनुभव का ससार वास्तविक है जो वस्तुएँ हम देखते हैं अर्थात् वस्तु-जगत् प्रमुख है मन बयवा विचार बाद में आता है। वस्तुतः विचार मस्तिष्क में उपजते हैं और मस्तिष्क स्वतः वस्तु की सर्वोत्कृष्ट दशा है। मानस के शब्दों में वस्तुएँ मन की उपज नहीं हैं, विचारों को उन वस्तुओं से पृथक् करके देखना जो विचारों को जन्म देता है असम्भव है। ससार में जो घटनाएँ अथवा गति-विधियाँ होती हैं वे वस्तुजगत् में होती हैं। वस्तुएँ गतिशील होती हैं। उनकी गति किसी बाह्य शक्ति पर आधारित नहीं है। इसके नियमों को जाना जा सकता है। मानस के अनुसार, यह गति द्वैतात्मक है। यह गति या विकास आवश्यक रूप से एक सीधी रेखा में (अर्थात् सीधा) नहीं होता, अपितु वातावरण में उपस्थित प्रभावों के अनुरूप होता है। वस्तुतः ससार में किसी वस्तु का अकेला करके अध्ययन नहीं किया जा सकता, क्योंकि ससार की सभी वस्तुएँ विशेष स्थिति में होती हैं और उस स्थिति में होने वाली अन्य वस्तुओं का उस पर प्रभाव पड़ता है। इसलिए किसी वस्तु के अध्ययन के लिए हम उन सब परिस्थितियों के मध्य उसका अध्ययन करना चाहिए जिसमें वह स्थित है। साथ ही, क्योंकि वस्तुएँ गतिशील होती हैं अर्थात् उनका रूप बदलता रहता है, अतः किसी वस्तु के सांगीपाग अध्ययन के लिए हमको केवल परिस्थितियों का ही अध्ययन नहीं करना होगा अपितु उसके बदलत हुए रूपों को भी देखना होगा। यह गति या विकास कभी धीरे, कभी तीव्र गति, कभी केवल मात्रात्मक (quantitative) और कभी प्रवारात्मक (qualitative) होता है। यह विकास या परिवर्तन अकारण नहीं होते, ये उन वस्तुओं की क्रिया और प्रक्रियाओं के परिणाम हैं जिनके बीच वह स्थित है। मानस के अनुसार, हमें परिस्थितियों, वस्तुओं और उनकी क्रियाओं और प्रक्रियाओं का समुचित अध्ययन करना चाहिए। सभी हमें किसी वस्तु से सम्बन्धित गतिविधि अथवा विकास की जानकारी हो सकेगी।

मानस का विचार है कि वस्तुओं और प्राकृतिक घटनाओं में आंतरिक विरोध होते हैं जिनके कारण स्वाभाविक रूप से गति होती रहती है। इसके अर्थ यह हुए कि किसी वस्तु के विकास की रूपरेखा सामंजस्यपूर्ण नहीं होती, अपितु आंतरिक विरोधों को पार करत हुई होती है। लेनिन की भाषा में परिवर्तन विरोधी वस्तुओं के सघर्ष के कारण होता है। एक अर्थ रयान पर लेनिन कहता है कि द्वैतात्मक भौतिकवाद का अर्थ हो यह है कि वस्तुओं के मूल में जा अंतर्विरोध हैं उनका अध्ययन किया जाए। ऐंगेल्स के अनुसार, द्वैतात्मक भौतिकवाद हमें यह शिक्षा देता है कि गणना में कोई वस्तु अतिम, पूर्ण अथवा अपरिवर्तनीय नहीं है। उदाहरण के लिए जल को गर्म करने से यह वाष्प की अवस्था धारण कर

लेता है, ठंडा करने से बर्फ बन जाता है और विशेष प्रक्रिया से अपने मूल तत्त्वों वाक्सीजन और हाइड्रोजन में विभक्त हो जाता है। सभी वस्तुएँ सण-भगुर होती हैं। प्रकृति बदलती है; समाज बदलता है; आदतें और प्रथाएँ बदलती हैं; विचार और भावनाएँ बदलते हैं, यहां तक कि सत्य की धारणाएँ भी बदलती रहती हैं। न बदलने वाली बात केवल एक है अर्थात् परिवर्तन और विकास की प्रक्रिया। और प्रकृति का अध्ययन करने के बाद मार्क्स, एंगेल्स इस परिणाम पर पहुँचे कि गति अथवा विकास की यह प्रक्रिया द्विधात्मक है।

इतिहास की भौतिकवादी व्याख्या—अध्ययन की इस विधि को मानव समाज के इतिहास पर भी लागू किया जा सकता है। यदि ससार की सभी वस्तुएँ एक दूसरे से सम्बन्धित और एक दूसरे पर आश्रित हैं तो इसका अर्थ यह हुआ कि किसी सामाजिक व्यवस्था अथवा आंदोलन को समझने के लिए हमें किसी पूर्व-धारणा को लेकर नहीं चलना चाहिए, बल्कि उन दशाओं के आधार पर अध्ययन करना चाहिए जिनके बीच उसका उद्भव हुआ है। उदाहरण के लिए, आज हमको दास प्रथा अन्यायपूर्ण लगती है। लेकिन मार्क्स के अनुसार, उन्नीसवीं शताब्दी के पूर्व काल में उत्तरी अमेरिका में प्रचलित दास प्रथा ऐतिहासिक दृष्टि में प्रगतिशील थी। उसके मतानुसार यदि दास प्रथा सुष्ठु हो जाती तो अमेरिका का विकास भी रूक जाता, जिसका परिणाम आधुनिक उद्योगों के विकास पर भी पड़ता। कहने का अन्विषय यह है कि किसी प्रथा, दशा अथवा आंदोलन का मूल्यांकन करने के लिए हमें उन ऐतिहासिक परिस्थितियों का अध्ययन करना चाहिए जिनके मध्य उसका जन्म और विकास हुआ। इसी विचार को मार्क्सवादी 'ऐतिहासिक भौतिकवाद' (Historical Materialism) कहते हैं।

यह दृष्टिकोण उस आदर्शवादी दृष्टिकोण का विरोधी है जिसका हेगल समर्थन करता था। मार्क्स के अनुसार किसी कार्यकलाप का अध्ययन करने के लिए हमें वस्तु-स्थिति का अध्ययन करना चाहिए, हेगल की तरह विचार-जगत् में उसकी व्याख्या ढूँढ़ने का प्रयत्न नहीं करना चाहिए। उसका मत था कि कोई ऐसा कार्यकलाप नहीं है जिसके समझने के लिए प्रयत्न करने पर हमें यथेष्ट तथ्य न मिल जायें। इस प्रकार प्राप्त किया हुआ ज्ञान वस्तुनिष्ठ (objective) होता है। यह ज्ञान हमको भौतिक वस्तुजगत् के अध्ययन में मिलता है। इसका आशय यह नहीं है कि मापसंवाद विचारों का महत्त्व स्वीकार नहीं करता। वह यह मानता है कि विचार भी विशेष परिस्थितियों में उत्पन्न होते हैं, और जब वे किसी जनसमूह को प्रभावित अथवा प्रेरित करते हैं तो वे स्वतः भौतिक शक्ति (material force) बन जाते हैं और उनका अध्ययन अन्य भौतिक तत्त्वों के साथ होना चाहिए। लेकिन ऐसी तभी होता है जबकि वास्तविक परिस्थितियाँ उन विचारों के प्रसार के अनुकूल हों। प्रतिकूल परिस्थितियों के होने पर यही

विचार शक्तिहीन बनकर रह जाते हैं ।

भौतिक तत्त्वों में वह भौगोलिक वानावरण, जनसंख्या, आर्थिक परिस्थितियाँ, उत्पादन व्यवस्था पर आधारित सामाजिक सम्बन्ध आदि को सम्मिलित करता है । मार्क्स का विचार था कि उत्पादन का ढंग पूरे समाज के रूप को प्रभावित करता है और जब उत्पादन का ढंग बदलने लगता है तो धीरे-धीरे सारे समाज की रूपरेखा ही बदल जाती है । परिवर्तन प्रायः उत्पादन के साधनों और उपकरणों से शुरू होते हैं जिसका परिणाम उत्पादन पर आधारित सम्बन्धों से होता है । इन सम्बन्धों से हमें इस बात का ज्ञान होता है कि उत्पादन के साधनों और उपकरणों पर किसका स्वामित्व है, और जिस वर्ग का स्वामित्व होता है उसी का वस्तुतः समाज में आधिपत्य होता है । इस प्रकार मार्क्स ने भौतिकवादी तत्त्वों में आर्थिक तत्त्वों को प्राथमिकता दी । लेकिन इसका अर्थ यह नहीं है कि वह आर्थिक तत्त्वों के अतिरिक्त अन्य भौतिकवादी तत्त्वों को भुला देता है । जैसाकि हम कह आए हैं वह भी मानना है जब किसी जनसमुदाय को कोई सिद्धांत, मत या विचार प्रेरित करने लगता है तो इस प्रकार, की धारणा अथवा विचार की भी एक भौतिकवादी सत्य मानकर दृढ़ता से अध्ययन करना चाहिए ।

इस भौतिकवादी दृष्टिकोण से जब मार्क्स मानव इतिहास का अध्ययन करता है तो वह इस परिणाम पर पहुँचता है कि वस्तुतः मानव इतिहास ने विकास की कुछ अवस्थाएँ को पार किया है । सर्वप्रथम अवस्था की वह आदि-कालीन साम्यवाद (Primitive Communism) की सला देता है । मानव समाज की इस अवस्था में व्यक्तिगत सम्पत्ति का अभाव था, लोग मिलकर काम करते थे और जो पैदा करते थे उसका मिलकर उपयोग कर लेते थे । उत्पादन के साधन और ढंग इतने विछड़े हुए थे कि वे केवल अपनी तत्कालीन आवश्यकताओं की पूर्ति कर पाते थे और बचन की कोई गुंजाइश न थी । स्पष्टतः ऐसे समाज में न वर्ग हो सकते हैं और न शोषण । मार्क्स के अनुसार आदिवालीन साम्यवाद के पश्चात् वह अवस्था आई जब व्यक्तिगत सम्पत्ति का उद्भव हो गया । यही नहीं, दास प्रथा भी प्रचलित हो गई और इस प्रकार समाज शोषक और शोषित वर्गों में बँट गया । विकास की अगली सीढ़ी सामन्तवादी अवस्था की थी जिसमें व्यक्ति गुलाम नहीं रहता, बल्कि वह अपने दास बन जाता है अर्थात्, अब उसका प्रथम विषय प्रायः भूमि के साथ होता है । इसमें कुछ भूस्वामी होते हैं और अधिकतर वे व्यक्ति जो अपने भूस्वामियों के लिए उत्पादन करते हैं और स्वयं केवल लाभ भर के लिए बचा पाते हैं । सामन्तवादी समाज का अंत होने पर नया पूँजीवादी समाज जन्म लेता है जिसमें यद्यपि राजनीतिक दृष्टि से व्यक्ति स्वतंत्र हो जाता है किन्तु आर्थिक दृष्टि से उसकी दशा अत्यंत शोचनीय हो जाती है

य्योकि उत्पादन के साधनों और उपकरणों से उसका अधिकार जाता रहता है और उससे पास अपनी श्रम शक्ति के अतिरिक्त और कुछ भी विक्रय करने के लिए नहीं रहता । इस समाज में पूँजीवाद वर्ग श्रमिकों का शोषण करता है । मार्क्स ने यह विचार प्रस्तुत किया कि पूँजीवाद के दिन भी अब समाप्त होने जा गए हैं और शीघ्र ही एक ऐसे समाज का जन्म होगा जिसमें वर्गभेद मिट जाएंगे, शोषण समाप्त हो जाएगा, उत्पादन के साधनों और उपकरणों का समाजीकरण हो जाएगा । इस अवस्था को उसने समाजवाद का नाम दिया । उनके अनुसार, मानव समाज ने आदिकालीन साम्यवाद से शुरुआत की और अंत में वह उन्नत साम्यवादी अवस्था में पहुँच जाएगा । मार्क्स के अनुसार, मानव इतिहास में केवल ये पाँच क्रान्तिकारी सामाजिक परिवर्तन हुए हैं या होंगे ।

वर्ग संघर्ष—मार्क्स के अनुसार, आदिकालीन साम्यवादी अवस्था के बाद मानव समाज वर्गों में बँट गया । इससे उसका अभिप्राय यह है कि मोटे रूप में वह इसमें एक वह वर्ग है जिसके अधिकार में उत्पादन के साधन और उपकरण होते हैं और दूसरा वह वर्ग है जिसके पास इनका अभाव है और उन्हें दूसरों के लिए काम करना पड़ता है । इसमें प्रथम वर्ग शोषक और दूसरा शोषितों का है । ये वर्ग किसी व्यक्ति के दोष से नहीं बने, अपितु सामाजिक व्यवस्था के स्वाभाविक प्रतिरूप हैं, और जब तक वर्ग व्यवस्था कायम रहेगी ये भी बने रहेंगे । किसी एव या अधिकांश व्यक्ति के त्याग से इस व्यवस्था में कोई भ्रंश नहीं आएगा । मार्क्स के अनुसार, इन वर्गों के हितों में ऐसा विरोध है जिसे न मिटाया जा सकता है और न कम किया जा सकता है । इसका कारण यह है कि वर्ग समाज की नींव ही शोषण पर आधारित है । अतः जब तक वर्ग समाज रहेगा, शोषक भी रहेंगे और शोषित भी । अतएव इनके हितों में विरोध भी रहेगा । इस प्रकार, वर्ग संघर्ष वर्ग व्यवस्था में निहित है, अतः इतिहास के इन अध्यायों के ज्ञान के लिए हमें इन वर्गों के अंतर्विरोध और उससे उत्पन्न संघर्ष की समझना होगा । मार्क्स का कहने का आशय यह नहीं था कि यह संघर्ष व्यक्तिगत है । वस्तुतः इसका मूल कारण व्यवस्था में अंतर्निहित है । यही नहीं, इतिहास का हवाला देते हुए मार्क्स ने बताया कि बार-बार शोषित वर्ग शोषक वर्ग के विरुद्ध विद्रोह करता है, किंतु प्रायः उसे सफलता नहीं मिलती और थोड़ी-सी सुविधाएँ और रिवायतें प्राप्त कर उसे फिर एक नए संघर्ष की तैयारी में जुट जाना पड़ता है । पूँजीवाद का उन्मूलन भी इसी प्रकार के संघर्षों के कारण होगा । इसमें मजदूर और उनका संगठन सक्रिय भाग लेंगे । मार्क्स ने स्वयं जीवन भर नियामक रूप में मजदूरों को संगठित करने में और इस आंदोलन को आगे बढ़ाने में भाग लिया ।



अर्थ सिद्धांत—मानव के अनुसार पण्यो (commodity) का अर्थ (Value) उनके उत्पन्न करने में खर्च हुए श्रम की मात्रा से निर्धारित होता है। इस श्रम से उनका सातत्य किसी व्यक्ति-विशेष या व्यक्ति-समूह के श्रम से नहीं था, प्रत्युत सामाजिक श्रम से था। मानव ने अनुभव किया कि आधुनिक युग में उत्पत्ति में व्यय हुए किसी व्यक्ति-विशेष के श्रम का अनुमान लगाना असम्भव है। किन्तु इसका एक मूल्य सामान्य रूप से बाजार के भाव-ताव करने से निश्चित होता है। इसके बिनाप में जो बचन होनी है वही पूँजीवादी उत्पादन-क्रिया का उद्देश्य है। उसके अनुसार श्रम शक्ति को पूँजीपति उसी प्रकार खरीदते हैं जिस प्रकार अन्य किसी वस्तु को। लेकिन श्रम-शक्ति में एक ऐसा विशिष्ट गुण है जो अन्य वस्तुओं में नहीं होता अर्थात् प्रयोग में लाए जाने पर यह एक नवीन अर्थ उत्पन्न करता है। श्रम-शक्ति बेचने वाले मजदूर को उसके दल में मजदूरी मिल जाती है। खरीदने के बाद श्रम-शक्ति पर खरीदने वाले पूँजीपति का अधिकार हो जाता है। अब वह इस श्रम-शक्ति को उत्पादन-क्रिया में लगाकर अपने अर्थ से अधिक अर्थ पैदा करता है। यही मानव के अतिरिक्तार्थ (surplus value) का सिद्धांत है। एक उदाहरण से यह बात स्पष्ट हो जाएगी : मान लीजिए कि एक पूँजीपति कुछ मजदूरों की श्रम-शक्ति 10 घंटे प्रतिदिन के हिसाब से खरीदता है। वह बाजार की दरा से उनको मजदूरी दे देता है और वह उन श्रम-शक्ति को उत्पादन-क्रिया में लगा देता है। जब वे पाँच घंटे काम कर चुकते हैं तब वे अपने वेतन के बराबर अर्थ उत्पन्न कर लेते हैं। यदि उस समय उन्हें छुट्टी दे दी जाए तो वे कच्चे माल का अर्थ अपने वेतन के बराबर बढ़ा देंगे। इससे पूँजीपति को कुछ भी लाभ-हानि नहीं होगी। किन्तु मजदूर यहाँ पर रुक नहीं जाते, पाँच घंटे बाद वे तीन-चार घंटे और काम करते हैं और अधिक अर्थ उत्पन्न करते हैं। वेतन के बराबर अर्थ की उत्पत्ति के बाद जो अर्थ उत्पन्न किया जाता है उसे अतिरिक्तार्थ कहते हैं। इस तरह स्पष्ट है कि मूल्य की वृद्धि अपने आप नहीं हो जाती। इसके मूल में श्रम की जीवित शक्ति है।

मानव के कहने का अभिप्राय यह नहीं था कि पूँजीपति कुल अतिरिक्तार्थ को स्वयं हजम कर जाते हैं। अतिरिक्तार्थ वह भंडार है जिसमें से लगान, बिराया, ब्याज, लगभ आदि दिए जाते हैं। इसी भंडार में से पूँजीपती की जाती है और उसे बढ़ाया जाता है। इसी भंडार के विभाजन के लिए लोग लड़ते-भगड़ते हैं, क्योंकि प्रत्येक हिस्सेदार बड़े से बड़े भाग स्वयं प्राप्त कर लेना चाहता है। पर मजदूरों को इस सच्चाई से कोई सम्बन्ध नहीं। उत्तरार्ध द्वितीय है कि उसका कम से कम शोषण हो। इसके विपरीत अतिरिक्तार्थ के विभिन्न हिस्से-दार यह मान करते हैं कि वे मजदूरों का अधिक से अधिक शोषण करें। वर्ग-

सघर्ष का मूल यही है। कहने का अर्थ यह है कि वर्ग-सघर्ष का कारण अति-रिक्तार्थ है, विरोधियों के व्याख्यान, सेख अथवा आंदोलन नहीं। मजदूर सभाएं और समाजवादी आंदोलन तो इसके परिणाम हैं, कारण नहीं।

माक्स की भविष्यवाणी—मानव-इतिहास की भौतिकवादी व्याख्या के बाद माक्स यह अनुमान लगा सके कि भविष्य में समाज का विकास किस दिशा में होगा और पूंजीवाद का पतन और समाजवाद की स्थापना कैसे होगी। वह इस परिणाम पर पहुँचे कि पूंजीवाद का पतन अवश्यम्भावी है। पूंजीवाद के विकास को बताते हुए उन्होंने भविष्यवाणी की कि (1) जैसे जैसे समय बीतता जायगा, स्पर्धा की दक्षिण कम होती जाएगी और एकाधिकार स्थापित होने लगेंगे। इस प्रकार उत्पत्ति के साधनों का केंद्रीकरण और श्रम का समाजीकरण बढ़ने लगेगा जिसके कारण पूंजी न्यूनतम पूंजीपतियों के हाथ में केंद्रित हो जाएगी। (2) सम्पत्ति के केंद्रीयकरण के कारण समाज धनिक और सर्वहारावर्ग में बँट जाएगा और उत्पादन की प्रक्रिया में मध्य-वर्ग महत्वहीन हो जाएगा। माक्स के अनुसार, नीची श्रेणी के व्यक्ति, छोटे-मोटे दुकानदार, कारीगर, किसान आदि सब सर्वहारावर्ग में मिल जाएँगे। यह विनाश मध्यवर्ग की निम्न श्रेणी तक ही सीमित नहीं रहेगा, बल्कि ऊपरी श्रेणी में भी कमी हो जाएगी। पूंजीरति, पूंजीपतियों को हटाने लगेंगे। इस प्रकार समाज में एक छोटा-सा पूंजीपति वर्ग और एक बड़ा सा सर्वहारावर्ग आमने-सामने देखने लगेंगे। सामाजिक क्रांति के द्वारा बड़ा वर्ग छोटे वर्ग पर विजय प्राप्त कर लेगा और समाजवाद की स्थापना कर लेगा। (3) किंतु इसके पूर्व सर्वहारावर्ग की आर्थिक अवस्था गिरती जाएगी। वह निर्धनता और अवनति के गत में गिरता जाएगा। उत्पत्ति के तरीके मजदूरों को एक मशीन के रूप में बदल देंगे जिसके कार्य के प्रति उन की रुचि नष्ट हो जाएगी और वह उसे घृणा की दृष्टि से देखने लगेंगे। जैसे-जैसे पूंजी का एकात्रीकरण होगा, मजदूरों की आपेक्षिक अवस्था गिरती जाएगी, चाहे उनका वेतन कम हो या अधिक। (4) आर्थिक और औद्योगिक उन्नति के कारण तीव्र आर्थिक संकट होंगे जिनके कारण औद्योगिक और व्यापारिक संसार गहरी कठिनाई में फँस जाएगा। व्यापार बंद हो जाएँगे; सामान से बाजार भर जाएँगा, नकद रुपया गायब हो जाएगा; उधार बंद हो जाएगा; कारखाने भी बन्द हो जाएँगे, दिवाले पर दिवाले निकलेंगे और यह स्थिति सालों तक जारी रहेगी। कुछ समय के बाद औद्योगिक और व्यापारिक उन्नति होगी पर उसका परिणाम भी अतः आर्थिक संकट के रूप में प्रकट होगा। (5) एक ओर तो आर्थिक संकट पूंजीवाद की क्षमता को छिन्न-भिन्न कर देगा और दूसरी ओर सर्वहारावर्ग की बढ़ती हुई निर्धनता उन्हें क्रांति के लिए प्रेरित करेगी।

(6) अन्ततः सामाजिक क्रांति के पूँजीवाद का विनाश हो जाएगा और सर्वहारा वर्ग की अधिनायकशाही स्थापित हो जाएगी। इसका कार्य यह होगा कि पुरानी व्यवस्था को समूल नष्ट कर समाजवादी आधार पर यह एक नवसमाज का निर्माण करे। अधिनायकशाही से मार्क्स का अभिप्राय यह है कि पूँजीपतियों को कानून का आश्रय प्राप्त नहीं होगा और नवस्थापित सत्ता को यदि कोई चुनौती देगा तो उसका उट कर मुकाबला किया जाएगा। मार्क्स और एंगेल्स का विश्वास था कि सर्वहारावर्ग की यह अधिनायकशाही अल्पकालीन होगी। तथापि उत्पादन के साधनों का समाजीकरण का काम समय लेगा। मार्क्स ने इस सम्बन्ध में विचार कुछ नहीं कहा कि यह सब कैसे होगा और इसमें कितना समय लगेगा। हाँ, उसने यह अवश्य कहा कि नवस्थापित सत्ता को राज्य के पुराने उपकरणों को समूल नष्ट करके नए सिरे से निर्माण करना होगा। उसके अनुसार पुराने सरकारी दफ्तर, सेना और पुलिस बलवाही श्रमिकों के काम नहीं आ सकेंगे। अतः इस समूची व्यवस्था को नष्ट करना होगा। नए समाज में प्रत्येक व्यक्ति को अपने कार्य के अनुसार पारिश्रमिक मिलेगा और उससे यह आशा की जाएगी कि वह उत्पादन में अपना पूरा योगदान दे। (7) मार्क्स की सभी समाज की कल्पना ऐसी है जिसमें न विरोधी वर्ग होंगे और न राज्य। मार्क्स के मतानुसार, समाज से पृथक् राज्य का उदय उस समय होता है जब व्यक्तिगत सम्पत्ति आ जाती है और उसके कारण समाज में भेदभाव हो जाते हैं। वर्ग-समाज में शोषित वर्गों की रक्षा करने के लिए राज्य के उपकरण बनाने पड़ते हैं। अतः जब विरोधी वर्ग समाप्त हो जाएँगे, शोषण का अन्त हो जाएगा, उत्पादन के साधनों में व्यक्तिगत स्वामित्व नहीं रहेगा, पूँजीपतियों तथा क्रांति विरोधी कामों की आशंका समाप्त हो जाएगी, तो फिर इस बात की भी कोई आवश्यकता नहीं होगी कि राज्य बना रहे। एंगेल्स के शब्दों में वह धीरे धीरे मुरझा जाएगा। तथापि एंगेल्स यह स्पष्ट कर देता है कि राज्य की समाप्ति के साथ सत्ता का शोष नहीं होगा। लेकिन नई सत्ता सामाजिक होगी राष्ट्रीय नहीं।

राज्य के सम्बन्ध में विचार—मार्क्स, एंगेल्स और लेनिन के अनुसार, राज्य शोषक वर्ग के हितों की रक्षा के लिए स्थापित होता है। जब तक समाज में वर्ग नहीं होते, शोषण नहीं होता, व्यक्तिगत सम्पत्ति नहीं होती, आर्थिक और सामाजिक भेदभाव नहीं होने, राज्य की भी कोई आवश्यकता नहीं होती। ऐसी दशा में पूरा समाज ही सत्ता का उपयोग करता है। अतः स्वभाव और जन्म से ही राज्य शासक वर्ग के हितों का एक साधन है। राज्य के पूरे उपकरण उस सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था की रक्षा के लिए हैं जो देश में प्रचलित है। इनके अनुसार, राज्य चाहे लोकतन्त्रीय है अथवा लोकतन्त्र विरोधी, मूल बात

में कोई अंतर नहीं पड़ता । इसका आशय यह नहीं है कि साम्यवादी व्यक्तिगत स्वतंत्रता और लोकतंत्रीय व्यवस्था के लाभों को अमान्य करते हैं । उनका केवल यह कहना है कि साधारणतः कोई भी राजनीतिक शासन-व्यवस्था उत्पादन की व्यवस्था और उत्पादन के सम्बन्धों को बदल नहीं सकती । अधिक से अधिक यह शोषित वर्गों को कुछ रियायतें या सुविधाएँ दे सकती है । अतएव, शोषित वर्गों को सामाजिक क्रांति के लिए राज्यसत्ता को विरोध करना पड़ेगा । आवश्यकतानुसार शासक-वर्ग उन्हें कुचलने के लिए पूरी शक्ति के साथ राज्यसत्ता का प्रयोग करेगा । अतएव, साम्यवादी इस बात को स्वीकार नहीं करते कि साधारणतः वर्ग-समाज में राज्य लोकहित का साधन कर सकता है । सामाजिक व्यवस्था में अतिनिहित जो वर्ग-विरोध और वर्ग संघर्ष है, राज्य उसे बदल नहीं सकता । हाँ, यह बात दूसरी है कि अगर किसी समय किसी कारणवश शोषित वर्गों के हाथ में राज्यसत्ता आ जाए तो वे उसका उपयोग सामाजिक क्रांति के लिए करें । लेकिन इसकी सम्भावना बहुत कम है । साम्यवादियों का मत है कि राज्य शक्ति पर आधारित है, वह पूरे जनसमुदाय के हितों का प्रतिनिधित्व नहीं कर सकता । उनके अनुसार राज्य एक स्थायी सामाजिक संगठन नहीं है । जिस प्रकार विशेष परिस्थितियों में उसका जन्म हुआ, उसी प्रकार परिस्थितियों के बदलने पर राज्य का अंत हो जाएगा ।

साम्यवादियों का दृष्टिकोण अंतर्राष्ट्रीय है । वे चाहते हैं कि श्रमिकों का अंतर्राष्ट्रीय संगठन बने । उनके मतानुसार दुनिया के मजदूरों के हित एक जैसे हैं और उनका मुकाबला उन पूँजीपतियों से है जो दुनिया पर छाए हुए हैं । अतएव उनका विश्वास है कि अपनी नीति निर्धारित करते समय साम्यवादियों को अंतर्राष्ट्रीय दृष्टि से मजदूरों के हित में काम करना चाहिए । राष्ट्रीय भावना से उन्हें इतना अधिक प्रभावित नहीं हो जाना चाहिए कि वे अंतर्राष्ट्रीय समाजवादी शक्तियों के हित को भुला दें<sup>1</sup> ।

मूल्यवाचन—कुछ विचारकों ने साम्यवादी विचारधारा की कड़ी आलोचना की है । उनका यह आरोप है कि साम्यवादी वर्ग-विद्वेष को फैलाते हैं और इस प्रकार समाज में गड़बड़ी पैदा करते हैं । उनका यह भी आरोप है कि वे हिंसा को प्रोत्साहित करते हैं और इनका दालिपूर्ण तथा सविधानी तरीकों में विश्वास नहीं है । साम्यवादियों पर यह आरोप भी लगाया जाता है कि वे समाज में

1 देखिए लेखक का शोध-लेख, *Marx and Engels on the National Question in Indian Journal of Political Science*, खंड 16, सख्या 3, (जुलाई-सितम्बर, 1955), और *The Critique of Gotha Programme*, मार्सो, पृष्ठ 30, 51.

साम्यवाद स्थापित करने के स्थान पर वैमनस्य फैलाते हैं। यह भी कहा गया है कि साम्यवादियों की राज्य-सम्बन्धी धारणा भ्रमपूर्ण है। वस्तुतः राज्य 'शोषक वर्ग की कार्यकारिणी' नहीं है। आलोचकों ने यह भी कहा है कि मार्क्स के मूल सिद्धांत 'भ्रमोत्पादक' हैं। साम्यवादी इन सब आलोचनाओं का उत्तर यह देते हैं कि वर्ग विरोध वर्ग-समर्थ और वर्ग-व्यवस्था में अतिनिहित हैं; उन्होंने उसका निर्माण नहीं किया। वह तथ्यों तथा अनुभव पर आधारित है, कल्पना पर नहीं। वह अपने पक्ष में इतिहास की दुहाई देते हैं। पिछले दिनों साम्यवादियों ने नागरिक स्वतंत्रता विधि शासन, और लोकतंत्रीय शासन प्रणाली के महत्त्व को स्वीकार किया है। यही नहीं, उन्होंने यह भी माना है कि संसार की वर्तमान स्थिति में अब यह सम्भव हो गया है कि समाजवादी व्यवस्था व्यापक और सविधानी उपायों से स्थापित की जा सकती है।

साम्यवाद एक ऐसा सिद्धांत है जिसके पक्ष और विपक्ष में बहुत कुछ कहा और सुना गया है। लोग इसे या तो बहुत अधिक पसंद करते हैं या बहुत अधिक नापसंद, और बहुधा तर्कों से इस समस्या का हल नहीं हो पाता। हमारे विचार चाहे जो भी हों, आज संसार का एक बहुत बड़ा भाग साम्यवाद में आस्था रखता है और उससे भी अधिक लोगों की इससे सहानुभूति है। ऐसी दशा में हम केवल यही सुझाव दे सकते हैं कि हमें चाहे यह विचारधारा पसंद हो या न हो, इसकी जानकारी हमारे लिए आवश्यक है और यह जानकारी हमें प्रामाणिक ग्रंथों से प्राप्त करनी चाहिए। बहुधा यह देखा गया है कि पहले विद्वान लेखक साम्यवाद की गंभीर व्याख्या करते हैं और फिर अपनी ही हर्ष गंभीर व्याख्या की स्वयं आलोचना करते हैं।

### 3. लेनिनवाद

लेनिनवाद मार्क्सवादी परम्परा की लेकर आगे बढ़ता है। लेनिन (1870-1924 ई०) ने मार्क्स के आतिशारी सिद्धांतों को प्रधानता दी और बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ में जो स्थिति थी उसके अनुरूप साम्यवाद की एक नई व्याख्या दी। स्तालिन के शब्दों में 'लेनिनवाद साम्राज्यवाद और सर्वद्वारा आति के युग का मार्क्सवाद है'।

लेनिन के अनुसार, 1789-1870 ई० के काल में पूँजीवाद उदयान पर था। 1871 से 1914 ई० के काल में इसका आगे विकास नहीं हुआ; तथापि यह काल पूँजीवादी आधिपत्य का था<sup>1</sup>। इस काल में मजदूरों का एक भाग जिस

<sup>1</sup> *Collected Works*, vol. 18, न्यूयार्क, 1930, पृष्ठ 367, vol. 19, न्यूयार्क, 1942, पृष्ठ 98-231.

को पूँजीवाद के विकास से लाभ होता है, अपने वर्ग को छोड़कर पूँजीपतियों से मिल जाता है और ये लोग इस प्रकार की एक भ्रांति उत्पन्न करने में सहायता देते हैं कि वर्ग संघर्ष की आवश्यकता समाप्त हो गई है और शांतिपूर्ण ढंग से समाजवाद को प्राप्त किया जा सकता है। लेनिन के अनुसार, पूँजीवाद के विनाश का समय समीप आ गया है। पूँजीवाद के अंतर्विरोध बढ़ गए हैं और पूँजीवादी देश आपस में लड़ने पर उतारू हो गए हैं। इसका अवश्यम्भावी परिणाम यह होगा कि आर्थिक संकट बढ़ेंगे। साथ में आतंककारी आंदोलन भी बढ़ते जाएंगे<sup>1</sup>। लेनिन ने भविष्यवाणी की कि एकाधिकार दिन पर-दिन बढ़ते जाएंगे, छोटे-छोटे राज्य या तो समाप्त हो जाएंगे अथवा आर्थिक दृष्टि से वे बड़े राज्यों के नियंत्रण में आ जाएंगे और वह दिन समीप आता जाएगा जबकि पूँजीवाद निबल होकर नष्ट हो जाएगा।

प्रथम महायुद्ध के सम्बंध में लेनिन का मत था कि मूल रूप में यह महायुद्ध जर्मन पूँजीवादियों और फ्रांसिसी तथा अंग्रेजी पूँजीवादियों का आपसी संघर्ष है जिसका प्रमुख उद्देश्य अफ्रीकी देशों के ऊपर आर्थिक आधिपत्य कायम करना है। इसके अतिरिक्त और भी सहायक तत्व हैं, जैसेकि रूसी पूँजीवादियों की कुस्तु-स्तुनियाँ प्राप्त करने की इच्छा, जापानी पूँजीवादियों की चीन को शोषण करने की इच्छा, विभिन्न राष्ट्रीय आंदोलन आदि। तथापि मूल रूप में इस महायुद्ध का कारण पूँजीपतियों का आंतरिक संघर्ष है जिसका उद्देश्य विश्व पर आर्थिक आधिपत्य कायम करना है।

सेबाइन के अनुसार, लेनिनवाद का मार्क्सवाद अत्यधिक रूढ़िवादी भी था और व्यावहारिक भी। जहाँ लेनिन एक ओर मार्क्स के सिद्धांतों पर दृढ़ हैं, वहाँ दूसरी ओर उसकी इतनी स्वतंत्र व्याख्या देता है कि हम कह सकते हैं कि उसने मार्क्सवादी विचारधारा में कई परिवर्तन कर दिए हैं। लेनिन के अनुसार, मार्क्सवाद एक ऐसी आतंककारी विचारधारा है जो समय की आवश्यकताओं के अनुसार मजदूरों के हितों पर ध्यान रखते हुए उन्हें कार्य करने की प्रेरणा देती है। लेनिन ने जो नई बातें कही, उनमें प्रमुख थीं - (1) साम्यवादी दल के महत्व को स्वीकार करना, (2) दल में मध्यवर्गीय बुद्धिजीवियों के महत्व को मान्यता देना, (3) इस विचार को त्याग देना कि पूँजीवादी विकास के लिए बिना ही विशेष अवस्थाओं को पार करना आवश्यक है, (4) यह धारणा कि

1 देखिए लेनिन का शोध लेख, *Lenin on National and Colonial Questions*, *Indian Journal of Political Science*, सङ 17, संख्या 3, (जुलाई-सितम्बर, 1956)।

पूँजीवादी व्यवस्था के अंत की दृष्टिगत ऐसे देश से होगी जहाँ वह सबसे अधिक अशक्त होगा<sup>1</sup>। नीचे हम संक्षेप में लेनिन की प्रमुख धारणाओं पर विचार करेंगे।

उसके अनुसार कोई जाति स्वतः नहीं होती। उसके लिए यथोचित आर्थिक और राजनीतिक परिस्थितियों की आवश्यकता होती है। इसके अर्थ यह नहीं कि बिना पूँजीवादी जाति के पूरा हुए सर्वहारा जाति नहीं हो सकती। उसके कथनानुसार, रूस में ऐसी नई परिस्थितियाँ उत्पन्न हो गई हैं जिनके कारण वहाँ जाति की सम्भावना बढ़ गई है। सन् 1917 ई० के प्रारम्भ तक उसका मत था कि रूस की जाति एक विश्व समाजवादी जाति का सूत्रपात करेगी। लेकिन जब रूस में जाति का विकास हुआ और यूरोप के अन्दर समाजवादी जाति नहीं हुई तो उसने अपने विचार बदल दिए और कहा कि रूस के मजदूर इस बात की प्रतीक्षा नहीं कर सकते कि जब विश्व में समाजवादी जाति हो तभी वे समाजवादी विकास का प्रयत्न करें। साथ ही उसने यह भी घोषणा की कि पूँजीवादी जाति और सर्वहारा जाति के बीच कोई अन्धेरा दीवार नहीं है, विशेष दशाओं में दोनों एक साथ हो सकती हैं। अतएव, जहाँ भी समाजवादी जाति की दशाएँ उपस्थित हो वहाँ इससे सूत्रपात में हिंसा नहीं करनी चाहिए। लेनिन ने आगेचक यह कहते हैं कि इस सम्बन्ध में उसने मार्क्स के विचारों का परित्याग कर दिया। वे मार्क्स के इस विचार को उद्धृत करते हैं कि कोई राष्ट्र विकास के नैसर्गिक सोपानों को छलांग नहीं सकता। वे एंगेल्स के इस विचार का भी हवाला देते हैं कि जातिकारी परिस्थितियों को पैदा करने के मूल में आर्थिक दशाएँ होती हैं। बलप्रयोग द्वारा जातिकारी परिस्थितियाँ उत्पन्न नहीं की जा सकती। लेकिन लेनिनवाद में विद्वान् करने वाले विचारकों का मत है कि लेनिन की धारणाएँ उनके पूँजीवाद के साम्राज्यवादी रूप के सिद्धांत के अनुरूप हैं। क्योंकि अब पूँजीवादी व्यवस्था विश्वव्यापी हो गई है अतः लेनिन का कहना था कि पूँजीवादी बड़ी जहाँ भी सबसे अधिक निर्वस होगी वही वह दृढ़ जाएगी, और क्योंकि यह निर्वसता रूस में थी, इस कारण जाति का सूत्रपात वही हुआ। लेनिन के अनुसार, जाति ने अवसर-अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति और आंतरिक दशाओं पर निर्भर होते हैं और उसने मतानुसार रूस की आंतरिक दशाएँ जाति के सर्वथा अनुरूप थी।

लेनिन का विद्वान् था कि मजदूर स्वतः ही समाजवादी विचारों को जन्म नहीं देते, उनसे विचार थम संधवाद (Trade Unionism) तक आकर रक जाते हैं। वास्तव में समाजवाद को मजदूरों तक ले जाना होगा और यह काम उन मध्यवर्गीय बुद्धिजीवियों का है जो सर्वहारा वर्ग के हित की भावना से प्रेरित

होकर काम कर रहे हैं। इस प्रकार, लेनिन ने बुद्धिजीवियों के महत्त्व को स्वीकार किया। तथापि वे मार्क्स के इस विचार से सहमत थे कि बुद्धिजीवियों के फिसलने की बहुत आशंका रहती है, अतएव इनसे सावधान रहने की आवश्यकता है। इसी के अनुरूप लेनिन का यह विचार था कि रूस की दशाओं में एक व्यापक साम्यवादी दल को संगठित करना न सम्भव है और न आवश्यक ही। रूसी परिस्थितियों में साम्यवादी दल एक गुप्त षडयन्त्रकारी दल के समान ही संगठित हो सकता है। अतएव उसे छोटा होना चाहिए और उसमें केवल अनुभवी और विश्वस्त व्यक्ति होने चाहिए जो देश के विभिन्न भागों में कार्य करने का उत्तरदायित्व सम्भाल सकें और साथ ही जिसमें अपनी बातों को गोपनीय रखने की क्षमता हो। तथापि इस छोटे दल को जनता का व्यापक समर्थन प्राप्त होना चाहिए। इस प्रकार लेनिन साम्यवादी दल को एक छोटा किंतु अत्यंत सुसंगठित दल बनाना चाहते थे जो साम्यवादी सिद्धांतों के अनुरूप योजनाएँ बनाकर समय की आवश्यकताओं के अनुसार उस कार्यरूप दे सके। इसलिए वे अनुशासन के कट्टर समर्थक थे। उनका मत था कि साम्यवादी दल के अंदर जब तक किसी बात पर निर्णय न हो जाए प्रत्येक व्यक्ति को अपने-अपने मत प्रकट करने का पूर्ण अवसर मिलना चाहिए जिससे प्रत्येक महत्त्वपूर्ण प्रश्न पर भलीभाँति विचार हो सके। लेकिन एक बार नीति निर्धारित हो जाने और निर्णय करने के बाद दल के सभी सदस्यों को उस नीति के अनुसार काम करना चाहिए और उस निर्णय की मान्यता देनी चाहिए। जो सदस्य ऐसा अनुशासन मानने के लिए तैयार नहीं हैं, उनका दल में कोई स्थान नहीं हो सकता।

लेनिन को ससदीय व्यवस्था में विश्वास नहीं था और न वह यह समझते थे कि लोकतंत्रीय प्रणाली वे द्वारा समाजवादी न्याति की जा सकती है। उनके मतानुसार बहुमत शासन एक सविधानी ढोंग है और यह आशा करना कि पूँजीवादी व्यवस्था के अंतर्गत, शांतिपूर्ण ढंग से, समाजवाद की स्थापना हो सकेगी, फोरी बरूपना है। इसका अर्थ यह नहीं है कि वह ससदीय प्रणाली को कोई महत्त्व नहीं देते थे। उसके अनुसार ससदीय प्रणाली का समाजवादियों के लिए सबसे बड़ा महत्त्व यही है कि वह मजदूरों को संघर्ष के बाहर अपना समर्थन प्राप्त और संपर्क करने की सुविधा देता है। उसका कहना था कि पूँजीवादी व्यवस्था में श्रम आंदोलन की बुनिमादी समस्याएँ केवल वन प्रयोग द्वारा हल की जा सकती हैं और इसने लिए सर्वहारा वर्ग को सीधा संपर्क करना होगा। इस प्रकार के संपर्क में वह आम हड़ताल, बग़ावत और न्याति को सम्मिलित करता है। लेनिन का विचार था कि मजदूरों को किसानों का समर्थन प्राप्त करना चाहिए। समाजवादी न्याति तब तक नहीं साई जा सकती जब तक उ ह किसानों का व्यापक



समर्थन प्राप्त न हो। कम से कम ऐसी दशा अवश्य बन जानी चाहिए कि किसान समाजवादी नाति का विरोध न करें। जहाँ तक मजदूरों का प्रश्न है उनमें एक बहुत बड़ी समस्या में जाग्रत वर्ग-चेतना होनी चाहिए। कहने का आशय यह है कि मजदूर नाति के लिए तैयार होने चाहिए और उसके लिए उन्हें आत्म-बलिदान के लिए तत्पर होना चाहिए। उनका कहना था कि किसी देश में नाति-कारी दशाएँ उसी समय उपस्थित होती हैं जब मजदूरों का बहुमत नाति के लिए तैयार होना है और उन्हें किसानों का समर्थन प्राप्त हो जाता है। ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हो जाने पर ऐसी अवस्था आती है जब उच्च वर्ग पुराने ढंग से शासन नहीं कर पाता और निम्न वर्ग पुराने ढंग के शासन को पसन्द नहीं करता। यदि इस समय शासक वर्ग एक प्रशासनिक संकट में गुजर रहा हो तो यह और भी बन्दो बात होगी। उसके मतानुसार, यदि अंतर्राष्ट्रीय परिस्थितियाँ अनुकूल हो और आन्तरिक स्थिति नातिकारी बन चुकी हो तो मजदूरों को सत्ता हस्तगत करने में सकोच नहीं करना चाहिए। ऐसी स्थिति में यदि वे यह सोचें कि सत्ता को वे तभी हस्तगत करेंगे जब उन्हें जनता का बहुमत प्राप्त हो जाए तो इससे बड़ी भूलता कोई नहीं हो सकती। हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि वर्ग-समाज में मूलतः शोषक वर्ग का आधिपत्य होता है, और शासक-वर्ग जब बहुमत को अपने विरुद्ध पाता है तब वह उसकी कमी परवाह नहीं करता।

लेनिन के मतानुसार, पूँजीवादी राज्य का विनाश नातिकारी ढंग से होना चाहिए। पुरानी व्यवस्था को चकनाचूर करना होगा, क्योंकि मजदूर वर्ग उस पुरानी व्यवस्था को अपने काम में नहीं ला सकता जो अब तक उनके विरुद्ध प्रयोग में लाई जाती रही है। उन्हें यह नहीं भूलना चाहिए कि निहित-स्वार्थ अपने हितों को आसानी से नहीं छोड़ते। नाति के बाद भी वे नई व्यवस्था को चलाने का प्रयत्न करते रहते हैं। अब पूँजीवादी व्यवस्था को बदलकर समाजवाद स्थापित करने में अनेक कठिनाइयों का सामना करना होता है। यह अनरिम काम वाज़ी सम्बा हो सकता है। जैसा कि मार्क्स ने कहा है, इस अन्तरिम काल में 'सर्वहारा वर्ग की अधिनायकशाही' कायम रहेगी। इसके अर्थ यह हुआ कि श्रमिक वर्ग इस प्राप्त सत्ता का उपयोग पूँजीवादी व्यवस्था की जड़ें खोदने में करेगा। अर्थात् राजसत्ता का उपयोग शोषक वर्ग की सम्पत्ति का अपहरण करने और उनका दमन करने के लिए प्रयुक्त की जाएगी। लेनिन के अनुसार जब मार्क्स और एंगेल्स यह कहते थे कि राज्य मरना जाएगा तो उनका अभिप्राय पूँजीवादी राज्य से नहीं था। पूँजीवादी राज्य को तो भस्मसात करना होगा और राजनीतिक सत्ता का प्रयोग पूँजीवादी व्यवस्था के विनाश के लिए किया जाएगा। पूँजीवादी व्यवस्था के नष्ट हो जाने पर और समाजवादी व्यवस्था की

स्थापना हो जाने पर कुछ समय तक राज्यसत्ता उस वर्ग के हाथ में रहेगी जो अभी तक शोषित था। धीरे-धीरे इस प्रकार की सत्ता की आवश्यकता समाप्त हो जाएगी और एक वर्गहीन और राज्यहीन समाज स्थापित हो जाएगा। इस समाज में न वर्ग होंगे और न शोषण। प्रत्येक व्यक्ति स्वेच्छापूर्वक काम करेगा; बलप्रयोग अथवा दबाव की कोई आवश्यकता न रहेगी। प्रत्येक व्यक्ति से उस की योग्यता के अनुसार काम लिया जाएगा और उसकी आवश्यकता के अनुसार उसे सभी वस्तुएँ उपलब्ध होंगी।

लेनिन के अनुसार, अंतरिम व्यवस्था में राज्य कायम रहेगा। राज्य के मूल में शक्ति और बलप्रयोग है। अतएव किसी राज्य में व्यक्तियों की पूर्ण स्वतन्त्रता नहीं मिल सकती। तथापि इस अंतरिम राज्य में सत्ता का उपयोग शोषक वर्ग के विरुद्ध और आमजनता के हित में किया जाएगा। इसमें केवल उन व्यक्तियों की स्वतन्त्रता का हनन होगा जो समाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध हैं। जहाँ तक आम जनता का सम्बन्ध है, शोषण के समाप्त होने पर वस्तुतः उन्हें जीवन में पहली बार सच्ची स्वतन्त्रता और समानता प्राप्त होगी। वे शोषण और शासन-वर्ग की अधीनता से मुक्त हो जाएंगे। लेनिन का विचार था कि इस अंतरिम काल में कठे अनुशासन की आवश्यकता हो सकती है।

स्तालिन के विचार—स्तालिन ने (1879-1953 ई०) जो लेनिन की मृत्यु के बाद सोवियत संघ में सत्तारूढ़ हुआ, साम्यवादी विचारधारा को बढ़ाने में अधिक योगदान नहीं दिया। उसका महत्वपूर्ण कार्य रचनात्मक था अर्थात् विश्व-क्रांति के अभाव में एक देश में समाजवाद की स्थापना करने का कार्य। कुछ लोगों का यह मत है कि एक देश में समाजवाद की स्थापना मार्क्सवादी विचारधारा के प्रतिवृत्त है, लेकिन रूस के साम्यवादी दल ने अप्रैल 1923 ई० की कांग्रेस में इस विचार की पुष्टि की कि उन्हें सोवियत संघ में समाजवादी प्रणाली स्थापित करने का प्रयत्न करना चाहिए और यह काम स्तालिन को सौंपा गया। इस निर्णय का एक परिणाम यह हुआ कि सोवियत संघ को बाहरी हस्तक्षेप और आंतरिक गठनबंदी का सामना करना पड़ा जिसके कारण वहाँ बंदोर अनुशासन में काम लिया गया। आज यह सब की बात है कि स्तालिन के जीवन काल में ऐसे अनेक निरापराध व्यक्तियों को बन्धु उठाने पड़े और उन्हें मौत के घाट उतार दिया गया जिन पर किसी कारणवश स्तालिन और अन्य सत्तारूढ़ साम्यवादी नेताओं की संदेह हो गया था। यही नहीं, स्तालिन के अंतिम 15 वर्षों में उसने साम्यवादी दल के अंदर सोवियतनीय प्रणाली की विलुप्त उपेक्षा की और मनमाने ढंग से काम किया। साम्यवादी दल के लोग और सोवियत संघ की जनता इन बातों को इसलिए सहन करती रही कि उन्हें विश्वास हो गया था कि उन-

का देश सफ़ट की स्थिति में गुजर रहा है और पूँजीवादी तथा प्रतिक्रियावादी लोग बराबर बाहर से हस्तक्षेप और अंदर से गड़बड़ी फैलाना चाहते हैं। स्तालिन के मृत्यु के बाद जब लुधचोव सर्वोच्च सोवियत नेता बने तो स्तालिनवाद की कटी आलोचना हुई और सोवियत दल ने यह दृढ़ निश्चय किया कि वे उन बुराईयों को दूर करने का भरसक प्रयत्न करेंगे जो स्तालिन के नेतृत्व में आ गई थी। इस नई उदार प्रवृत्ति से सोवियत सभ में जाति की एक नई सहर फैल गई है। साम्यवादी दल ने यह विचार भी प्रकट किया कि समाजवाद प्राप्त करने का केवल एक सोवियत ढंग नहीं है, अपितु अनेक सम्भव तरीके हैं। वर्तमान विश्व-परिस्थितियों में यह भी सम्भव है कि ससदीय प्रणाली द्वारा समाजवाद की स्थापना की जाए। अतएव, उन्होंने यह घोषणा की कि साम्यवादी दल अब यह विश्वास नहीं करता कि पूँजीवाद का उन्मूलन केवल हिंसा द्वारा हो सकता है। उन्होंने यह विचार भी स्थापित दिया है कि पूँजीवादियों तथा समाजवादी तत्वों में युद्ध अनिवार्य है। उन्होंने यह मत प्रकट किया है कि हमें शांतिपूर्ण सह अस्तित्व (Co existence) के सिद्धांत को स्वीकार करना चाहिए जिसका आशय यह है कि पूँजीवादी और समाजवादी व्यवस्थाएँ विभिन्न देशों में साथ-साथ चलती रहे और उनमें एक शांतिपूर्ण होठ होनी रहे कि इनमें से नौन निरपेक्ष लोगों को अपनी ओर अधिक आकर्षित कर सकता है। उन्होंने यह मत भी प्रकट किया कि समाजवाद की स्थापना प्रत्येक देश का आंतरिक मामला है। अतएव एक सामान्य केंद्र से आदेश या परामर्श देना न सम्भव है और न आवश्यक। इन नव-घोषित सिद्धांतों के कारण अंतर्राष्ट्रीय तनाव में बर्बादी आ गई है और विश्व-शांति की स्थापना में बहुत सहायता मिली है।

#### 4. अराजकतावाद

अराजकतावाद के पीछे एक लम्बा इतिहास है, तथापि हल्लोबैल के अनुसार उन्नीसवीं शताब्दी में यह एक विशिष्ट विचारधारा के रूप में प्रकट हुआ<sup>1</sup>। इस समकालीन रूप में अराजकतावादियों को मोटे रूप में समाजवादियों की श्रेणी में रखा जा सकता है। अराजकतावाद प्रत्येक प्रकार के शासन और दल प्रयोग पर आधारित शासक सत्ता का विरोधी है। यह राज्य का विरोध इसलिए करता है कि यह शक्ति पर आधारित है। अराजकतावादी केवल स्वेच्छा पर आधारित शासन को स्वीकार करते हैं। लेकिन ऐसा वे इसलिए नहीं करते कि इस प्रकार का शासन बहुमत पर आधारित है, अपितु इसलिए कि इसमें सभी की सहमति होनी है। अराजकतावादी पुलिस विभाग, फौजदारी कानून आदि उन समस्त

<sup>1</sup> उपर्युक्त पृष्ठ, पृष्ठ 476.

संस्थाओं का विरोध करते हैं जिनकी सहायता से जनसमुदाय का एक भाग दूसरे पर हावी हो जाता है<sup>1</sup>। पीटर क्रोपाटकिन (1842-1921 ई०) के अनुसार, अराजकतावाद जीवन और आचरण-सम्बन्धी एक ऐसा सिद्धांत है जिसमें एक राज्य-विहीन समाज की कल्पना की जाती है : ऐसे समाज में कानूनो अथवा किसी सत्ता के माध्यम से सामंजस्य स्थापित नहीं किया जाता, बल्कि स्वेच्छा पर आधारित समझौतों द्वारा किया जाता है जिन्हें विभिन्न व्यक्ति समूह स्वीकार करते हैं। ये संगठन प्रादेशिक अथवा वृत्तिमूलक हो सकते हैं जिनका संगठन स्वेच्छा-पूर्वक उत्पादन और उपभोग के हेतु किया गया हो अथवा अन्य आवश्यकताओं और आकांक्षाओं की पूर्ति के लिए।

अराजकतावादियों के संस्थापकों में प्रमुख हैं : विलियम गुडविन (1756-1836 ई०), थॉमस हागस्किन (1787-1869 ई०), प्रूथो (1809-1865 ई०), बाकूनिन (1814-1876 ई०) और क्रोपाटकिन। टात्सटाप भी शक्ति की अनावश्यक समझता था, यहाँ तक कि बगावत अथवा नाति के लिए भी वह उसे आवश्यक नहीं मानता था। उसके मतानुसार, प्रेमपूर्ण आचरण ही मनुष्यों का दूसरों के प्रति एकमात्र विवेकपूर्ण कार्य है। उसका विचार था कि राज्य और व्यक्तिगत सम्पत्ति सच्चे ईसाई धर्म के विपरीत है। गुडविन, हागस्किन और प्रूथो<sup>2</sup> अनुसार हमें शांतिपूर्ण उपायों से क्रमशः राज्य के संगठन और प्रशिक्षणों का अन्त कर देना चाहिए। अराजकतावादी राज्य की इसलिए आलोचना करते हैं कि वह व्यक्तिगत सम्पत्ति का समर्थन करता है; तथापि किसी न किसी रूप में वे सत्ता को बनाए रखना चाहते हैं। बाकूनिन और क्रोपाटकिन की विचारधारा का साम्यवाद की ओर झुकाव है। वे भूमि और पूँजी के सामूहिक स्वामित्व का समर्थन करते हैं। ऐसे भी कुछ अराजकतावादी हैं जो किसी प्रकार के संगठित समाज को नहीं चाहते। उनको केवल इस बात में दिलचस्पी है कि हिंसा पर आधारित वर्तमान सामाजिक व्यवस्था को धीरे-धीरे उखाड़ फेंका जाए। उनकी रचनात्मक तथा निर्माण कार्य में कोई रुचि नहीं है। वस्तुतः ऐसे लोगों को आतंकवादी (terrorist) कहना अधिक उपयुक्त होगा।

अराजकतावादियों का विश्वास है कि केवल अराजकतावादी समाज में ही व्यक्तिगत या पूर्ण विनाश सम्भव है, क्योंकि इसके लिए बाह्य व्यक्तियों का न होना अति आवश्यक है। उनके अनुसार अराजकतावादी समाज में ही मनुष्य वस्तुन पहली बार स्वतंत्र होगा। एक उत्पादक की दृष्टिगत से वह पूँजीपतियों के बंधन से मुक्त हो जाएगा, एक नागरिक की दृष्टिगत से वह राज्य के बंधन से मुक्त हो जाएगा, और व्यक्तिगत रूप से वह धार्मिक क्षेत्र में स्वतंत्र

1 Bertrand Russell, *Roads to Freedom*, रत्नाकरावर, 1946, पृष्ठ 49.

हो जाएगा। आर्थिक क्षेत्र में अराजकतावाद सामूहिक स्वामित्व में विश्वास करता है। प्रोपाटकिन के शब्दों में, समस्त वस्तुओं पर प्रत्येक व्यक्ति का अधिकार होना चाहिए। जो स्त्री तथा पुरुष वस्तुओं के उत्पादन में उचित सहयोग देते हैं उनको उत्पन्न की हुई प्रत्येक वस्तु के उपयोग का अधिकार होना चाहिए प्रश्न यह है कि क्या व्यक्तियों के व्यापक भाग को निश्चित करने के लिए राज्य वा होना आवश्यक नहीं है? अराजकतावादी इसका उत्तर 'नहीं' में देते हैं। उनके अनुसार वास्तव में राज्य अन्याय को प्रश्रय देता है। वह वस्तुओं का असमान विभाजन करके धनी और शक्तिशाली व्यक्तियों को बड़ा भाग दे देता है। यह बात सभी राज्यों पर लागू होती है। अतः वे राज्य को अनावश्यक ही नहीं, अपितु नितांत हानिकारक मानते हैं। प्रथम, उनके मतानुसार, राज्य के माध्यम से कुछ व्यक्ति सार्वजनिक वस्तुओं पर एकाधिकार स्थापित कर लेते हैं। आधुनिक युग में राज्य पूँजीवाद और व्यक्तिगत सम्पत्ति का समर्थन करता है; और जब तक राज्य को नष्ट नहीं कर दिया जाएगा, इस समस्या का हल नहीं हो सकता। जो समाजवादी यह समझते हैं कि वे राज्य-सत्ता को हस्तगत कर उसके प्रयोग से समाज में आमूल परिवर्तन कर सकते हैं, वे भूल कर रहे हैं। इस कारण अराजकतावादी सरकार के कार्यों को बढ़ाने के विरोधी हैं, भले ही ये कार्य जनता के हित में हों। ये मजदूरों के राजनीतिक दल बनाने और चुनाव लड़ने के पक्ष में भी नहीं हैं, क्योंकि इन बातों से लोगों के मन में यह भ्रांति फैलती है कि इन उपायों के द्वारा अपने ध्येय की प्राप्ति हो सकती है। दूसरे, वे प्रतिनिधिक सरकार को भी दोषपूर्ण बताते हैं। उनके मतानुसार, एक व्यक्ति दूसरों का समुचित प्रतिनिधित्व नहीं कर सकता और न उसमें सब समस्याओं को सुलझाने की योग्यता होती है। वास्तव में, हमारे प्रतिनिधि प्रत्येक विषय में थोड़ा-थोड़ा ज्ञान रखते हैं जिसके कारण प्रत्येक कार्य विगड़ जाना है। उन्हें किसी विषय में पर्याप्त ज्ञान नहीं होता जिससे वह उसे भलीभाँति कर सकें। अराजकतावादी व्यक्तियों के शासन के स्थान पर विशेषज्ञों के परामर्श पर श्रद्धा करना पसन्द करते हैं। किंतु यह सहमति और स्वेच्छा के आधार पर होना चाहिए। उनका विचार है कि सामान्य इच्छा का पता लगाने के लिए व्यक्तियों की सभा बुलानी चाहिए और विचार-विमर्श के बाद प्रत्येक प्रश्न व सम्बन्ध में पृथक् प्रतिनिधि निर्वाचित करना चाहिए। कहने का आशय यह है कि ये विचारक प्रतिनिधिक सरकार की कार्यक्षमता में विश्वास नहीं करते। तीसरे, इनका कहना है कि सत्ता और शक्ति ऐसी वस्तुएँ हैं जो गलतियों को भी भ्रष्ट कर देती हैं। अतः अधिकार पाने पर वे धर्मशे, स्वार्थ और अत्याचारों से होते हैं। इसमें दोष व्यक्ति का नहीं है,

अपितु शक्ति का है। इसलिए किसी व्यक्ति को अपने साधियों पर शक्ति के उपयोग करने का अवसर नहीं देना चाहिए। कहने का वाशय यह है कि प्रकृति से ही शक्ति पर आधारित होने के कारण सरकार एक असामाजिक वातावरण उत्पन्न कर देती है। वह लोगों को वर्गों में विभक्त कर देती है और मित्रों में द्वेषभाव पैदा कर देती है। आंतरिक अशांति और बाहरी संघर्ष इसी के कारण होते हैं। संक्षेप में जनता के लिए सरकार के अर्थ हैं विवशता, परेशानी, और पृथक्ता की भावना, इसके विपरीत अराजकता के अर्थ हैं स्वतन्त्रता, सहयोग और प्रेम। आज हमें सैनिक संगठन की आवश्यकता इसलिए पड़ती है कि हमने मानव समुदाय को अनेक राष्ट्रों में बांट दिया है, हमको कानूनों के सरक्षण की आवश्यकता इसलिए होती है कि हम व्यक्तिगत रूप से एक दूसरे से पृथक् हो गए। चौथे, इनके मतानुसार राज्य निरर्थक है। उदाहरण के लिए रघायी सेनाओं ने शायद ही कभी आक्रमणकारियों को रोक पाया हो। इतिहास बताता है कि उनको बहुधा नवसंगठित राष्ट्रीय सेनाओं ने ही पराजित किया है। इसी प्रकार व्यक्तिगत जीवन, धन और सम्मान की रक्षा करने में भी राज्य समर्थ नहीं हुआ। वास्तव में अन्यायपूर्ण आर्थिक व्यवस्था का समर्थन कर राज्य ही दरिद्रता और विपमता फैलाता है जिनके कारण अन्याय, अत्याचार, अपराध आदि होते हैं। इसी प्रकार कला, विज्ञान, व्यापार, आदि के क्षेत्रों में भी राज्य के हस्तक्षेप से लाभ की अपेक्षा हानि अधिक होती है। उपर्युक्त कारणों से अराजकतावादी यह निष्कर्ष निकालते हैं कि राज्य केवल निरर्थक ही नहीं, अपितु एक भयंकर बुराई है जिससे जितनी जल्दी छुटकारा पाया जाए, उतना ही मानवता के लिए अच्छा होगा।

स्वतंत्र समाज का संगठन—राज्य का अंत होने के पश्चात् समाज की रूप-रेखा क्या होगी और सार्वजनिक कार्य किस प्रकार होंगे? अराजकतावादियों के अनुसार, विविध कार्य स्वैच्छित सघों द्वारा किए जा सकेंगे। प्रत्येक व्यवसाय में लगे हुए लोग अपने सघ बनाएंगे, अपने पदाधिकारियों को स्वयं चुनेंगे, अपनी नीति स्वयं निर्धारित करेंगे और अन्य संस्थाओं के साथ स्वतंत्र रूप से सहयोग करेंगे। इस प्रकार के स्वैच्छित सघों के बन जाने से बिना किसी बलप्रयोग के शांति बनी रहेगी। वस्तुतः अराजकतावाद शांति की अनुपस्थिति नहीं, अपितु बल-प्रयोग की अनुपस्थिति है। इस समाज में विभिन्न प्रकार और प्रकार के समुदाय तथा सघ होंगे। स्वैच्छित सघ व्यापारिक और प्रादेशिक आधार पर स्थापित किए जाएंगे। ये सघ मिलकर उन सभी कार्यों को करेंगे जिन्हें आजकल राज्य करता है। इस प्रकार, अराजकतावाद प्रादेशिक स्वायत्तता का समर्थक है। यह समाज या बड़ा छोटी से छोटी इकाई पर आधारित करना चाहता

है। इसका कहना है कि रोप सामाजिक संगठन इसी इकाई के आधार पर स्वयं विकसित हो जाएगा। प्रश्न यह है कि यदि इन जनसमूहों और सघों के हितों में विरोध हो अथवा किसी कारणवश झगड़े हों, तो उनमें कौन सहयोग स्थापित करेगा? इस प्रश्न का उत्तर अराजकतावादी यह देते हैं कि जब सक्ति पर आधारित राजसत्ता, व्यक्तिगत पूँजी, और संगठित चर्चे नहीं होंगे, जन्मनुष्य सुशिक्षित हो जाएँगे, जब अमीरी और गरीबी के भेद नहीं रहेंगे, तब उनमें घायद ही कोई विरोधी हित हो। अतः सहयोग की भावना अपूर्व रूप में विकसित हो जाएगी, एवं वगैरे दूसरे वगैरे से प्रेमपूर्वक मिलेगा और पारस्परिक सहयोग द्वारा समाज की उन्नति होगी। इस प्रकार, अराजकतावादी समाज बहुत सामाज्यपूर्ण और क्रियाशील होगा। इस धारणा के पक्ष में फोरियर महोदय कहते हैं कि यदि कुछ कंकड़ियों को लेकर एक डिब्बे में रखकर हिलाएँ, तो उनकी स्वतः ही इतनी सामाज्यपूर्ण स्थिति हो जाएँगी जितनी यत्न करने पर भी कोई नहीं कर सकता। संक्षेप में यही अराजकतावादी सिद्धांत है। अराजकतावादी समाज में लोगों के सम्बन्ध प्रेम, स्वेच्छा और सद्भाव पर आधारित होंगे। अतः उनमें स्वतः ही सामाज्य स्थापित हो जाएगा।

आधुनिक अराजकतावादियों का आदर्श एक वर्गहीन और राज्यविहीन समाज स्थापित करना है। किंतु अराजकतावादी यह नहीं बताते कि इस प्रकार का समाज कैसे स्थापित किया जाएगा और किस प्रकार वे वर्तमान सामाजिक व्यवस्था का अंत करेंगे।

मूल्यांकन—अराजकतावादियों के विचार सुंदर और बहुत आकर्षक लगते हैं, तथापि वे अभ्यावहारिक हैं। वे बहुत आशावादी हैं और मनुष्यों के स्वभाव की अच्छाई पर उन्हें अत्यधिक भरोसा है। वे इस बात को भूल जाते हैं कि हमारे बीच कुछ ऐसे व्यक्ति भी हैं जो बुराई करने से नहीं चूकेंगे और उनके कारण समाज में गड़बड़ी तथा अव्यवस्था फैलने का डर रहेगा। यही नहीं, उनके आदर्श समाज में यदि ऐसे आलसी व्यक्ति हों जो काम करने से इकार कर दें तो क्या होगा? क्या वे समाज पर बोझ बनकर नहीं रहेंगे? यस्तुतः अराजकतावादियों का यह विचार कि राज्य एवं भयकर बुराई है, युक्तिमत्त प्रतीत नहीं होता। आज का लोकतंत्रीय राज्य धीरे-धीरे पूँजीवाद की आर्थिक विषमताओं को दूर करने का प्रयत्न कर रहा है और सामाजिक सुरक्षा पर भी बल दे रहा है। यही नहीं, राज्य के ओर ऐसे कार्य और ऐसे रूप हैं जिनमें बलप्रयोग का प्रश्न नहीं उठता। इसके अतिरिक्त, अराजकतावादियों ने आदर्श समाज की जो वर्णना की है उसकी स्पष्टता बहुत धुंधली है। इसके अतिरिक्त अराजकतावादी हमें यह नहीं बताते कि वे वर्तमान सामाजिक व्यवस्था का कंठे

अंत करेंगे ।

अराजकतावादियों के विचार अव्यावहारिक भले ही हो, किंतु वे बड़े सुहावने लगते हैं । यही नहीं, वह हमारे सम्मुख समाज की एक ऐसी रूपरेखा रखते हैं जिसमें व्यक्ति स्वार्थ से प्रभावित न होकर प्रेम और सद्भाव से काम लेगा । यह स्वीकार करना पड़ेगा कि उनके आदर्श समाज की रूपरेखा अस्पष्ट होने पर भी बड़ी मनमोहक है । कम से कम वह हमारा ध्यान इस ओर आकर्षित करती है कि हमारे समाज में आमूल सुधार कर प्रेम, सद्भाव, शांति और समृद्धि के आधार पर एक नवीन समाज की रचना की जा सकती है ।

## 5. सिण्डीकैलिज्म

सिण्डीकैलिज्म का प्रारम्भ फ्रांस में एक मजदूर आंदोलन के रूप में हुआ । फ्रांसीसी उद्योगों के छोटे पैमाने पर होने के कारण मजदूर अच्छे ढंग से संगठित नहीं थे । यही नहीं, राजनीतिक भ्रष्टाचार के कई मामले जनता के सामने आए जिनमें से कुछ का सम्बन्ध मजदूर नेताओं से था । इन कारणों से फ्रांसीसी मजदूरों का राजनीति और प्रतिनिधि प्रणाली से विश्वास हट गया । इसका फल यह हुआ है वहाँ मजदूर जब संगठित हुए तो उनके मन में यह विचार जम चुका था कि 'सीधी कार्यवाही' से ही उनकी समस्या का समाधान हो सकता है ।

सिण्डीकैलिज्म मार्क्स, प्रूथो, बाकूनिन और प्रोपाटकिन के विचारों से प्रभावित हुआ । इसके सिद्धांत की आधार-शिला यह विचार है कि वर्ग-संघर्ष अवश्य-भावी है । अतः, सर्वहारा वर्ग को अपने सामूहिक संगठन को दृढ़ बनाना चाहिए । इस मत के अनुयायी मार्क्सवाद के प्रातिकारी पहलूओं पर बल देते हैं और राजनीतिक कार्यवाही के महत्त्व को स्वीकार नहीं करते । मोटे रूप में हम कह सकते हैं कि, सिण्डीकैलिज्म के अनुसार, श्रमिकों को स्वयं ही यह निर्णय करने का अधिकार होना चाहिए कि उनके काम करने और जीवन निर्वाह की दशाएँ क्या हो ? यही नहीं, उन्हें 'सीधी कार्यवाही' से सामाजिक शांति करनी चाहिए । संक्षेप में हम सिण्डीकैलिज्म को प्रातिवारी श्रम-संघवाद कह सकते हैं । कुछ विद्वानों ने उसे 'संगठित अराजकता' का नाम दिया है । सिण्डीकैलिज्म में समाजवाद के आधिक सिद्धांत और अराजकतावाद के राजनीतिक सिद्धांतों का सम्मिश्रण है ।

सिण्डीकैलिज्म नाम फ्रांसीसी शब्द 'सिण्डीकेट' से लिया गया है जो मजदूर श्रम शब्द का पर्यायवाची है । साधारणतः 'सिण्डीकेट' एक ही उद्योग का संगठन होता है । जब 1868 ई० में मजदूरों को संगठित होने का अधिकार मिला तो संघ तेजी से बनने लगे । सन् 1886 ई० तक आते-आते मजदूर संघों का



एक राष्ट्रीय संघ बन चुका था। दूसरी ओर, 'लेबर एक्स्पेंज' के संगठन भी स्थापित हो रहे थे। इन्होंने हिंसा सम्प्रदायी और सामाजिक कार्य करना और हड़ताल के समय मजदूरों को सहायता देना भी प्रारम्भ कर दिया। सन् 1893 ई० तक इन एक्स्पेंजों का भी एक संगठन बन गया और दो वर्ष पश्चात् 'जनरल फंडेशन आफ लेबर' (सी० जी० टी०) स्थापित हो गई। अतः सन् 1902 ई० में ये दोनों संगठन मिलकर एक हो गए। इस नए संगठन में प्रत्येक सिन्डीकेट की दोहरी सदस्यता होती थी, एक स्थानीय व्यापक मजदूर संगठन में और दूसरी उद्योग के संघ में। ये दोनों विभाग एक दूसरे के दृष्टिकोणों की कमियों को दूर कर मजदूरों की एक व्यापक नीति निर्धारित करते थे। जी० डी० एच० कोल के अनुसार, ऐसे संगठन का सबसे बड़ा लाभ यह है कि मजदूर एक ओर अपने स्थान के समस्त मजदूरों के साथ समैक्य (solidarity) प्रदर्शित कर सकते हैं और दूसरी ओर अपने विशिष्ट धर्म में लगे हुए समस्त मजदूरों के साथ भी एकता रख सकते हैं। इस प्रकार वे समस्त श्रमिकों के साथ अपना पूर्ण समैक्य दिखाना सीख लेते हैं।

सिन्डीकेलिज्म मजदूर संगठनों के आधार पर भावी समाज का निर्माण करना चाहता है। साथ ही, उसका विश्वास है कि वर्तमान सामाजिक व्यवस्था का अंत करने और नए समाज के निर्माण में मजदूर संगठनों का महत्वपूर्ण योग होगा। इस सिद्धांत के संस्थापकों में कुछ मजदूर नेता थे और कुछ बुद्धिजीवी। इनमें से कुछ के नाम फर्डिनेंड पैल्सुटियर (1867-1901 ई०), यूगे, जार्ज सोरल (1847-1922 ई०) हैं। इन लोगों ने प्रभु से सत्ता का विरोध करना और स्थानीयता को महत्व देना सीखा। पैल्सुटियर के अनुसार, मजदूरों को अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए अन्य वर्गों से पृथक् होकर कार्य करना चाहिए। सोरल का कहना था कि समाजवाद के मन्त्रिण्य के लिए यह आवश्यक है कि मजदूर संगठनों का स्वतंत्र विकास हो। इनके प्रभाव में आकर सिन्डीकेलिज्म ने सांतिपूर्ण उपायों को छोड़कर 'सीधी कार्यवाही' का मार्ग अपनाया। इसमें आवश्यकतानुसार हिंसा का समावेश करने में भी उन्हें कोई आपत्ति न थी। उनका विश्वास था कि अतः मजदूरों को पूर्जीपतियों को निवाल फेंकना होगा और उद्योगों तथा सामाजिक जीवन पर अपना नियंत्रण लागू करना होगा। उनके विचारानुसार, मजदूर ही 'अर्थ' की उत्पत्ति करते हैं। अतएव, केवल आर्थिक और औद्योगिक क्षेत्र में ही नहीं, अपितु राजनीतिक क्षेत्र में भी उनका नियंत्रण होना चाहिए। संक्षेप में हम कह सकते हैं कि इस सिद्धांत के प्रतिपादकों का यह मत था कि वित्तमूलक उद्धारकों के संगठनों को राज्य के सारे काम हथिया लेने चाहिए। पैल्सुटियर के अनुसार, नाति का कार्य मानव समाज को केवल सत्ता से

मुक्त करना ही नहीं है, अपितु ऐसी सस्याओं से भी छुटकारा दिनाता है जिनका ध्येय उत्पादन का विकास नहीं है। कहने का अभिप्राय यह है कि उनके कल्पित समाज में वे समुदाय जिनका उत्पादन से सीधा सम्बन्ध नहीं है, समाप्त हो जाएंगे।

**राज्य के विरुद्ध आपत्ति**—इस मत के अनुयायियों के अनुसार, राज्य एक मध्यवर्गीय सस्या है। यह शोषण का एक साधन है। राज्य की सेवा में लगे हुए व्यक्ति प्रायः मनुष्यों की आवश्यकताओं और आकांक्षाओं के प्रति उदासीन होते हैं। वस्तुतः मजदूर ही अपनी आवश्यकताओं को भलीभाँति समझ सकते हैं। अतएव, उद्योगों के क्षेत्र में भी सत्ता उन्हीं के हाथों में होनी चाहिए। इन लोगों का विरोध केवल राज्य से नहीं अपितु मध्यवर्गीय समाजवाद से भी है। उनके मतानुसार, केवल सिण्डीकेलिज्म ही मजदूरों का एकमात्र सिद्धांत है। इसमें अत्यधिक संगठन और अनुशासन नहीं होगा। यही नहीं, उनका विश्वास है कि वर्ग-संघर्ष की भावना बनाए रखने के लिए यह आवश्यक है कि मध्यवर्गीय बुद्धिजीवियों को अपने आंदोलन से पृथक् रखा जाए। उनके सम्पर्क के कारण मजदूरों की प्रातिकारी भावनाएँ ठंडी पड़ जाती हैं। इनका विचार है कि यदि औद्योगिक व्यवस्था पर उत्पादकों का नियंत्रण होगा तो मजदूरों की स्वतंत्रता में कमी आने के स्थान पर वृद्धि होती जाएगी। साथ ही, कुशलता भी बढ़ेगी। उद्योग में काम करने वाले प्रत्येक मजदूर उसके प्रबंध में भाग ले सकेगा, उसे अपने कार्यक्षेत्र में भी लोकतन्त्र का सार प्राप्त हो जाएगा। उनके अनुसार, चौथे पाँचवें साल मतदान देने में मजदूरों को खोबली स्वतंत्रता के अतिरिक्त कुछ भी हाथ नहीं लगता।

**आदर्श-समाज**—भावी समाज की रूपरेखा केवल दो भूतपूर्व अराजकतावादी लेखक पनुआद और पूमे ने अपनी पुस्तक 'हम ज्ञाति कैसे करेंगे' में दी है। उनकी योजना अपनी सस्याओं (बोर्ज और सी० जी० टी०) पर आधारित है। बोर्ज स्थानीय सस्या की और सी० जी० टी० राष्ट्रीय। इनके आदर्श-समाज में 'बोर्ज' विभिन्न स्थानीय सस्याओं का समन्वय करेगा। वह सभी स्थानीय मामलों का गवर्नर करेगा। सी० जी० टी० एक राष्ट्रीय सस्या होगी जो राष्ट्रीय महत्त्व के विषयों को देखभाल करेगी। उत्पादन के साधन स्थानीय सस्या के हाथ में होंगे और उन्हें अपने कार्यों के लिए स्वायत्तता प्राप्त होगी। राष्ट्रीय संगठन इन स्थानीय सस्याओं को आवश्यकतानुसार तकनीकी ज्ञान और विनोदों का परामर्श दिलाती रहेगी। इनके अनिश्चित एक व्यापक राष्ट्रीय संगठन होगा जिसकी उन सब विषयों पर अधिकार होगा जो राष्ट्रीय दृष्टि से महत्त्वपूर्ण हैं और जिनके लिए कि व्यापक सर्वमाय नियम आवश्यक हैं।

उदाहरण के लिए, बच्चे, बूढ़ और बीमारों की देखभाल, काम करने की न्यूनतम और अधिकतम आयु सामान्य काम के घटे, आदि के सम्बन्ध में यह निर्णय करेगा ।

इनके आदेशों समाज में सत्ता और अनुशासन का लोप नहीं होगा, अनुशासन की फिर भी आवश्यकता रहेगी । उदाहरण के लिए, मुनाफाखोरी का बादकाट, आलसियों को देशनिवाना, भगदा फिसाद करने वालों का बहिष्कार फिर भी करना पड़ेगा । तथापि सब मिलाकर अपराधों की संख्या बहुत कम हो जाएगी । फिर भी, शांति व्यवस्था बनाने के लिए 'रक्षात्मक' संन्य सक्ति की आवश्यकता होगी । लेकिन इसके लिए पृथक् सेना बनाने की आवश्यकता नहीं होगी । स्थानीय सब ही हथियारबंद समूहों का काम करेंगे और शांति विरोधी गटबन्धियों को रोकेंगे । बाहरी आक्रमण से रक्षा करने का काम भी इसी का होगा । इस प्रकार न तो एक स्थायी सेना होगी और न आक्रामक अस्त्र शस्त्र । इनका हृदय विश्वास है कि जब मजदूर इस प्रकार संगठित हो जाएंगे तो इसका कोई अदेशा नहीं रहेगा कि वे एक दूसरे पर आक्रमण कर दें, वे शांतिपूर्ण ढंग से मिलकर रहेंगे ।

कार्य-पद्धति—वस्तुतः इस मत के अनुयायी भावी समाज की अपेक्षा कार्य-पद्धति पर अधिक बल देते हैं । क्योंकि राज्य पर इनका विश्वास नहीं है और वे पूँजीपति तथा श्रमिकों के हितों के सामंजस्य में विश्वास नहीं करते, अतः उनके विचार में राजनीतिक उपाय अपनाने के कोई लाभ नहीं है । अपने देश में समाजवादी मंत्रियों से भी उन्मत्त बहुत अनुभव हुए । साथ ही, उनका विश्वास है कि संसदीय मार्ग अपनाने से नातिकारी भावना कुटित हो जाती है और वर्ग घेतना में तीव्रता नहीं रहती । यदि कुछ समाजवादों प्रतिनिधि चुनाव में सफल हो भी जाएँ तो हम यह नहीं भूलना चाहिए कि समूचे निर्वाचन क्षेत्र का प्रतिनिधित्व करते हैं, केवल मजदूरों का नहीं । अतः इनसे अधिक आशा रखना अनुचित होगा । यही नहीं, वे स्वीकार करते हैं कि यदि मजदूर अपने आधिपत्य अधिकारों की रक्षा के लिए मिलकर काम करते हैं, तथापि मतदान देते समय उनमें एकता नहीं होती जिससे एक दूसरे के समीप आने के स्थान पर वे और अधिक दूर हो जाते हैं । इसलिए इनका सुमात्र है कि कार्य करने के सविधानी उपायों को तिलाजलि दे देनी चाहिए । वस्तुतः यह लोग 'सीधे कार्यवाही' में ही विश्वास रखते हैं । उनका विश्वास है कि केवल सीधे उपायों द्वारा मजदूरों की अंतिम वर्ग-संघर्ष के लिए तैयार किया जा सकता है । उनमें अनुसार, आर्थिक सत्ता ही सबसे अधिक गहत्वपूर्ण शक्ति होती है और आर्थिक मामलों में उनमें सबसे अधिक महत्त्व होता है । चायद वे एक साथ मतदान न करें, किन्तु जब हड़ताल का प्रश्न आया तो

वे सब एक हो जाएँगे। अतएव, वे सीधे उपायो पर जोर देते हैं जिनमें चार मुख्य हैं। हडताल, बहिष्कार, लेबिल और तोड़फोड़। इनमें हडताल सबसे प्रमुख है और यथासम्भव वे उसे प्रोत्साहन देते हैं। वे हडताल को केवल साधन के रूप में ही नहीं बल्कि वैसे भी महत्वपूर्ण मानते हैं। यदि हडताल असफल भी हो जाए तो भी उनसे मजदूरों को संगठन, अनुशासन और आत्म निर्भरता के पाठ मिलते हैं। इसके अतिरिक्त वह मिलमालिकों और मजदूरों के अंतर और मनमुटाव को और भी बड़ा देती है। इस प्रकार सफ़लता का दिन और समीप आ जाता है। इनके अनुसार, हडताल मजदूरों की सामाजिक शक्ति का एक अच्छा प्रदर्शन है। कुछ छुने हुए उद्योगों में एक साथ हडताल कर देने से सारी आर्थिक और सामाजिक व्यवस्था ठप्प हो जाती है और मिलमालिकों को उनकी माँगें मानने के लिए बाध्य हो जाना पड़ता है। उनके मतानुसार, हडतालें चाहे जितनी व्यापक क्यों न हों, उनको अंतिम 'आम हडताल' की तैयारी और शिक्षा का एक साधन मानना चाहिए जिसके द्वारा मजदूर एक साथ उठकर वर्तमान व्यवस्था को उखाड़ फेंकेंगे और नवीन समाज की रचना करेंगे।

आम हडताल के विचार को प्रस्तुत करने वाले समाजवादी लेखक ग्लाकी थे। इन लोगो की आम हडताल साधारण हडतालों से भिन्न हैं जो सहानुभूति में की जाती हैं। ये राजनीतिक हडतालों से भी भिन्न हैं। इनकी आम हडताल की भावना में सबसे बड़ा अंतर उस मनोवृत्ति का है जिसको लेकर यह हडताल की जाती है और उन नातिकारी उद्देश्यों का है जिनकी प्राप्ति के लिए हडताल एक साधन है। इनके अनुसार, प्रत्येक हडताल वर्ग-संगठन की भावना को दृढ़ करने का एक उपाय है। सम्भवतः आम हडताल में प्रत्येक मजदूर को भाग लेने की आवश्यकता न पड़े। इनका विश्वास है कि प्रमुख उद्योगों में यथेष्ट संख्या में वर्ग-चेतनायुक्त मजदूर हडताल करके सामाजिक और आर्थिक शक्ति ला सकते हैं। वस्तुतः अब सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था इतनी जटिल हो गई है कि इस प्रकार की हडतालों अपेक्षाकृत सरल और प्रभावकारी हो गई हैं और मजदूर हडतालों द्वारा बहुत कम संख्या में सामाजिक व्यवस्था का संचालन रोक सकते हैं। यह कहा जा सकता है कि इस प्रकार की हडतालों लोकप्रिय नहीं होगी। यह आरोप भी लगाया जा सकता है कि सम्भवतः मजदूरों का बहुमत इनके पक्ष में न हो। लेकिन सिन्डीकेलिज्म में विश्वास करने वाले लोग बातों से प्रभावित नहीं होते। उनके अनुसार, बहुमत शासन एक मध्यवर्गीय धारणा है। वास्तव में सशक्ति काल में कुछ छुने हुए मजदूरों को ही सभा की हस्तगत करना होगा और इस प्रकार समस्त मजदूरों को उनके ध्येय तक पहुँचाने में सहायता करनी होगी। स्पष्ट है कि इस सम्बन्ध में इनके विचार मार्क्स के विचारों से मेल नहीं खाते।

इनका कहना है कि भावसं बहुत आघावादी थे और सोचते थे कि पूँजीवाद का विनाश अवश्यम्भायी है। भावसं का यह विचार भी ठीक नहीं था कि अपने रवायों की रक्षा के लिए पूँजीगति जम कर लड़ेंगे और इसलिए उनका नाश आवश्यक हो जाएगा। इनके मतानुसार, सम्भावना इस बात की है कि वे मोलभाव कर समझोते करने का प्रयत्न करेंगे जिससे मजदूरों की शक्तिवारी भावना कम हो जाए। इसलिए यह आवश्यक है कि मजदूर स्थायी आक्रमण की नीति अपनाए।

सोरल ने आम हड़ताल की कल्पना (myth) के महत्व पर बहुत बल दिया है। उन्होंने बर्गसों (Bergson) के अतर्जान के सिद्धांत से यह विचार ग्रहण किया। बर्गसों का कहना था कि हमारे नायों के उद्देश्य विवेक से निर्धारित नहीं होते, बल्कि अतर्जान द्वारा निश्चित होते हैं। हमारा विवेक हमें बताता है कि हम जो करना चाहते हैं वह कैसे करें, किंतु वह हमें यह बताने में कोई सहायता नहीं करता कि हम क्या करना चाहते हैं। इसी सिद्धांत से प्रभावित होकर सोरल ने कहा कि मजदूरों को यह विस्तार से बताने की आवश्यकता नहीं है कि आम हड़ताल किन प्रकार पुरानी व्यवस्था को समाप्त करके नए समाज की रचना करेगी। इसकी भावना और उद्देश्य को उन्हें अतर्जान से समझना चाहिए। उनकी कहानी को उत्तेजित करना चाहिए और समझाने का प्रयत्न नहीं करना चाहिए। आम हड़ताल की कल्पना और धारणा द्वारा उन्हें समाजवाद का यह अतर्जान प्राप्त हो जाता है जिसको अन्य माध्यम से देना बहुत कठिन है। सोरल के विचारों में सबसे महत्व की बात यह है कि आम हड़ताल के सम्बन्ध में पहले से कुछ नहीं सोचना है और न उनका प्रभाव उसके तात्कालिक परिणामों से आँचना चाहिए। उन्हें इस दृष्टि से देखना चाहिए कि वे मजदूरों में तीव्र वर्ग चेतना फैलाती हैं अथवा नहीं।

दूसरा तीथा उपाय लेविल है जो मजदूरों की उद्यमोग क्षमता के प्रदर्शन में सहायक होता है। जिस वस्तु पर मजदूर सभ का सेविल हो उसने अर्थ यह है कि वह वस्तु सभ द्वारा निर्धारित दशामों, वेतन और नियमों के अनुकूल बनाई गई है। इनके अनुसार, मजदूरों को सिर्फ ऐसी वस्तुएँ खरीदनी चाहिए जिन पर इस प्रकार का सेविल लगा हो। जहाँ ऐसा लेविल न हो उन वस्तुओं का बहिष्कार कर देना चाहिए। इसका प्रभाव मिल-मालिकों के ऊपर तात्काल होगा। ये लोग तोड़फोड़ की नीति पर भी बहुत जोर देते हैं। उदाहरण की नियमित प्रतियोगियों में वाया खालना जिससे पूँजी की हानि का भय हो, तोड़फोड़ बहुराज्य है। मीजों की टीन स्थान पर न से जाकर और कहीं से जाना, मशीन में जान-बूझकर खराबी कर देना, मशीन के चलते समय काम न करना, चीजें खराब कर देना, आदि वाँचे इनके उदाहरण हैं। इस प्रकार की तोड़फोड़ हड़ताल के

समय व्ययवा इसके अतिरिक्त भी की जा सकती है। इसके अहिंसक रूप होंगे : धीरे-धीरे काम करना, घटिया काम करना, नियमों को इस प्रकार मानना जिससे चीजें महेगी पड़े, ग्राहकों को वस्तु के बारे में सच्ची-सच्ची बातें बता देना जिससे चीजों की बिजली न हो आदि। इसके गंभीर हिंसक रूप हैं — सामान, मशीनों और औजारों को नष्ट कर देना। 'सीधी कार्यवाही' के इन उपायों का प्रयोग मजदूरों में वर्ग-चेतना फैलाने के लिए और उन्हें आम हड़ताल के लिए तैयार करने के लिए किया जाता है।

वास्तव में सिण्डीकेलिज्म अराजकतावाद, समाजवाद और श्रमिक-सघवाद का सम्मिश्रण है। राज्य से घृणा करने में, उसकी सर्वोच्चता न मानने में, लोक-तन्त्रवाद को अस्वीकार करने में यह अराजकतावाद के समान है। सर्वहारावर्ग के आन्दोलन के रूप में वर्ग-सघर्ष और सामाजिक जाति की अनिवार्यता को मानने में यह समाजवादी स्वरूप का है। मजदूर सभा को राष्ट्र की इकाई बनाने में, और उन्हें व्यवसायों का अधिकार और प्रबंध में यह मजदूर-संगठनवाद से समानता रखता है। इसका आम हड़ताल का हथियार उदार समाजवाद तथा अराजकतावाद का मध्यवर्ती मार्ग है। उदार समाजवादियों ने सिण्डीकेलिज्म के उपाय और आदर्श दोनों से असहमति प्रकट की है। उनका कहना है कि मजदूरों के सविधानी आंदोलन में खतरे हो सकते हैं। पर 'सीधी कार्यवाही' भी खतरे से खाली नहीं है। यह ठीक है कि मजदूर पार्टी के नेता समझौता कर लेते हैं, तथापि मजदूर-सभा के नेताओं को भी अपना नेतृत्व रखने के लिए यही करना पड़ता है। हड़ताल के समय भूखे मरते हुए मजदूरों की हालत देखकर सभी-जमी समझौता करना ही उचित प्रतीत होता है। इसके अतिरिक्त, मजदूर पार्टी के सदस्य कम से कम मजदूरों के अनुकूल वातुन पास करा सकते हैं और मित्र मालिकों और मजदूरों के भगड़े के समय मजदूरों का पक्ष ले सकते हैं। अतः उनका कहना है कि राजनीतिक और आर्थिक दोनों ही प्रकार के कार्यों को साथ-साथ करना चाहिए।

मूर्खान्त—सिण्डीकेलिज्म केवल उत्पादकों के हितों की ओर ध्यान देता है और उपभोक्ताओं के हितों की धिंता नहीं करता। यही नहीं, इसकी 'सीधी कार्यवाही' के ढंगों पर आपत्ति की जाती है। मालोचकों का कहना है कि इसके बताए हुए तरीकों से लोगों को बहुत नष्ट होगा। यह बहुत सदेहास्पद बात है कि उन उपायों से सामाजिक जाति हो गयेगी। उनका यह भी कहना है कि इनकी भावी समाज की रूपरेखा बहुत अस्पष्ट है। उनके मतानुसार, सिण्डीकेलिज्म विचारधारा यथार्थवादी नहीं है। माना कि आधुनिक राज्य दोषपूर्ण है लेकिन उनमें सुधार हो सकते हैं, और अगर सत्ता उचित लोगों के हाथों में हो

तो उसका प्रयोग मजदूरों और अन्य लोगों की भलाई के लिए किया जा सकता है। किंतु सिन्डीकेलिज्म इस बात को स्वीकार नहीं करता। साथ ही, अविवेकी तत्त्वों पर इसकी आस्था भी खतरे से खाली नहीं है। हम देख चुके हैं कि किस प्रकार फासिस्टों और नाज़ियों ने इनका सहारा लेकर मानवता को एक खतरे में डाला। फिर भी, यह स्वीकार करना पड़ेगा कि यह उत्पादकों ने महत्वपर बल देता है और मजदूरों की सच्ची स्वतंत्रता की मांग करता है, मुख्यतः उद्योगों में लोकरतवीय व्यवस्था की। इसने संसदीय प्रणाली के दोषों की ओर हमारा ध्यान दिलाया और साथ ही यह भी बताया कि नीकरशाही के कारण सत्ता का कैसे दुरुपयोग होता है। राज्य की इन आलोचनाओं से प्रभावित होकर कुछ विद्वानों ने एक नई विचारधारा को जन्म दिया जिसे गिल्ड-समाजवाद कहते हैं।

## 6 गिल्ड-समाजवाद

गिल्ड समाजवाद का जन्म इंग्लैंड में हुआ। यह विचारधारा उदारवादी समाजवाद और सिन्डीकेलिज्म से प्रभावित हुई। इसकी सर्वप्रथम पुस्तक ए० जे० पैटी द्वारा 1906 ई० में लिखी गई जिसमें आधुनिक उद्योगों की आलोचना इस दृष्टि से की गई थी कि उनमें हस्तकला और सौंदर्य का अभाव होता है। उसने मांग की कि हमें उद्योगों में स्वशासन का सिद्धांत लागू करना चाहिए। प्रत्येक उद्योग अपना दस्तकारी से सम्बंधित एक गिल्ड बननी चाहिए और प्रत्येक गिल्ड को स्वायत्तता प्राप्त होनी चाहिए। उत्पादन के उपकरणों पर गिल्ड का अधिकार होना चाहिए और गिल्ड को ही उत्पादन से सम्बंधित बातों का निर्णय करना चाहिए। जोड के कथनानुसार, पैटी के विचार व्यावहारिक थे, तथापि उन्होंने आगे जाने वाले मैसर्सों को प्रभावित किया।

सन् 1909 ई० में इस सिद्धांत ने एक व्यावहारिक रूप लिया। वस्तुतः 1909-1912 ई० का समय इंग्लैंड में मजदूरों में बहुत अशांति का था। इस समय एस० जी० होम्स (1864-1940 ई०), ए० आर० ओरेज (1873-1934 ई०), जी० डी० एच० कोल (1889-1959 ई०), बर्ट्रेंड रसल और आर० एच० टीनी आदि लेखकों ने अपने गिल्ड समाजवादी विचार प्रस्तुत किए। इनकी प्रमुख धारणा यह थी कि औद्योगिक क्षेत्र में मजदूरों को स्वशासन के अधिकार मिलने चाहिए। इसके लिए उद्योगों को गिल्डों में संगठित करना चाहिए। मजदूर-सभाएं इन गिल्डों की इकाई का काम दे सकती हैं। ये लक्षक समवालीन समाजवाद के केंद्रीयकृत समष्टिवादी विचारों के विरोधी हैं। सन् 1912 ई० तक गिल्ड-समाजवादी विचारधारा काफी प्रभावशाली हो गई।

सन् 1915 ई० में एक राष्ट्रीय मिल्ल लीग कायम हुई तथापि यह अधिक लोक-प्रिय नहीं हुई और सन् 1925 ई० में इसे भंग कर दिया गया। कोल इन विचारों में प्रमुख था और इसने फ्रांसीसी सिण्डिकैलिज्म और मेटल्लेड के नियमों की स्वतंत्रता सम्बन्धी विचारों का सहानुभूतिपूर्ण अध्ययन किया था। टोनी और रसल ने सम्पत्ति के अधिकार की वृत्तिमूलक व्याख्या की। उनके कथनानुसार, सम्पत्ति के अधिकार को उसी सीमा तक नैतिक समर्थन मिल सकता है जिस सीमा तक वह सामाजिक सेवा के कार्य में लगी हुई हो। आगे चलकर कोल ने गिल्ड समाजवादी विचारों को छोड़ दिया। शेप विद्वान भी इस क्षेत्र से हटकर उदार-समाजवाद के समर्थक बन गए। तथापि इस विचारधारा का अपना महत्त्व है और इसका अध्ययन सैद्धांतिक दृष्टि से होना चाहिए।

**वर्तमान व्यवस्था की आलोचना**—गिल्ड समाजवादी वर्तमान आर्थिक ढाँचे और राजनीतिक लोकतन्त्र की आलोचना करते हैं। पूँजीवाद सम्बन्धी इनकी आलोचना लगभग वही है जो अन्य समाजवादी करते हैं। सम्पत्ति के सम्बन्ध में इनकी धारणा यह है कि उसका नैतिक औचित्य इसी बात पर निर्भर है कि उसका उपयोग सामाजिक उद्देश्य से हो। यदि सम्पत्ति का सामाजिक उपयोग नहीं होता तो समुदाय उसकी रक्षा करने का दायित्व नहीं ले सकता। किन्तु अभी समाज में सम्पत्ति को इसलिए मान्यता दी जाती है कि वह एक अधिकार है, इसलिए नहीं कि सामाजिक दृष्टि से वह उपादेय है। इसके अतिरिक्त उनकी आलोचना यह भी थी कि वर्तमान औद्योगिक व्यवस्था में मजदूरों को अमानवीय बना दिया जाता है और उनकी सृजनारम्भक हस्तकला नष्ट कर दी गई है। इन गिल्ड समाजवादियों को प्रचलित राजनीतिक लोकतन्त्र पर भी विश्वास नहीं है। वे कहते हैं कि इसमें नागरिकों को केवल यह अधिकार होता है कि वह चार-पाँच वर्ष बाद मतदान करके यह निर्णय करे कि अगली अवधि के लिए उमरे शासक कौन होंगे। साथ ही, प्रचलित लोकतन्त्रीय व्यवस्था व्यक्तिगत सम्पत्ति के अधिकार को मान्यता देती है और मजदूरों को यह तय करने का कोई अवसर नहीं मिलता कि उन्हें किन दशाओं में काम करना है। उनका कहना है कि वस्तुतः हमारी सामाजिक व्यवस्था बुनियादी रूप में लोकतन्त्र-विरोधी है।

**सिद्धांत और उद्देश्य**—गिल्ड समाजवादियों का ध्येय प्रचलित वैतन-व्यवस्था का अंत करना और उद्योगों में नागरिकों के लिए स्वशासन स्थापित करना है। इसके लिए एक लोकतन्त्रीय आधार पर निर्वाचित राष्ट्रीय गिल्ड हो जो अन्य लोकतन्त्रीय वृत्तिमूलक संगठनों के मिलकर काम करे। गिल्ड-समाजवाद वृत्तिमूलक लोकतन्त्र का प्रबल समर्थक है। इसके अनुसार कोई एक व्यक्ति दूसरे व्य-



विनयों का उचित रूप से प्रतिनिधित्व नहीं कर सकता। हाँ, वह उनके समान उद्देश्यों के लिए उनका प्रतिनिधित्व कर सकता है। इसका अर्थ यह हुआ कि वृत्तिमूलक प्रतिनिधित्व ही सच्चा है और वास्तविक लोकतन्त्रवादी समस्याएँ वे हैं जो व्यक्ति द्वारा किए गए विभिन्न कार्यों से सम्बद्ध हैं। इसके अर्थ यह हुआ कि एक सच्चे लोकतन्त्रीय समाज में कई प्रतिनिधिक समस्याएँ होंगी जिनमें से प्रत्येक व्यक्तियों के विविध पहलुओं का प्रतिनिधित्व करेगी। अनेक विभिन्न कार्यों के लिए पृथक् प्रतिनिधि समस्याएँ होंगी। गिल्डवादियों के अनुसार, इन समाजों को दो वर्गों में बाँटा जा सकता है। वृत्तिमूलक और नागरिक समस्याएँ। कृद्ध गिल्डवादी इनमें वितरण सम्बन्धी समस्याएँ भी जोड़ देते हैं।

इस प्रतिनिधि सस्था को गिल्ड' कहते हैं। गिल्ड परस्पर एक दूसरे पर व्यवस्थित व्यक्तियों का स्वायत्त सघ है जो समाज के किसी विशेष कार्य को पूरा करने के लिए संगठित किया गया हो। गिल्ड की तीन विशेषताएँ होती हैं। पहला तो यह है कि यह एक व्यवसाय के समस्त कार्यकर्ताओं को सम्मिलित करता है। इससे मनेजर, तकनीकी विशेषज्ञ और शारीरिक श्रम करने वाले मजदूर, सभी शामिल होते हैं। दूसरे, गिल्ड एक उत्तरदायी सस्था है जिसे इस दल पर स्वायत्त शासन दे दिया जाना है कि यह अपना कार्य सन्तोषपूर्वक करेगी। अन्त्ये काम के लिए यह आवश्यक है कि काम करने वालों को काम की पूरी जिम्मेदारी दे दी जाय, और उनके काम में अनावश्यक हस्तक्षेप न किया जाय। गिल्ड की तीसरी विशेषता उसके एकाधिकार का होना है, यद्यपि व्यवसाय का थोड़ा-सा भाग गिल्ड के अधिकार के बाहर रहता है।

सामान्य हितों की बातों के लिए एक राष्ट्रीय सस्था होगी जो वर्तमान संसद में मिलनी जुलती होगी। यह कानून, कर व्यवस्था, सुरक्षा, शिक्षा आदि का कार्य करेगी। इसके अतिरिक्त प्रादेशिक और स्थानीय समस्याएँ होंगी जो लगभग वर्तमान स्वयत्त सस्थाओं के समान होंगी। इनका कार्य वैस, बिजली, पानी, पुलिस, सफाई आदि होगा। जहाँ तक उत्पादन का प्रश्न है, काम की दशाएँ, वतन आदि शर्तें सामान्य इच्छा के अनुसार बरकरार रखने की निर्धारित कमेटियाँ करेगी। जहाँ तक कि इससे बच प्रश्न है, जैसे उत्पादन विघटना हो, वस्तुओं का मूल्य बढ़ा रखा जाए आदि। इनका निर्णय करने के लिए ऐसी सस्थाएँ होंगी जिनमें उत्पादक और उपभोक्ताओं का समान प्रतिनिधित्व होगा। अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि गिल्ड-समाजवाद छत्रिण्या और नागरिकों के समाजसुख का समर्थन करता है। वृत्तिमूलक लोकतन्त्र का समर्थन गिल्ड समाजवादी दो कारणों से करता है। प्रथम, वे मानते हैं कि जिससे हाथ में व्यापक सत्ता होती है वही वस्तुतः राजनीतिक सत्ता का भी उपयोग करता है।

अतः गिल्ड-समाजवादी कहते हैं कि राजनीतिक क्षेत्र में लोकतन्त्र उस समय तक चालू नहीं हो सकता जब तक कि आर्थिक क्षेत्र में भी लोकतन्त्र लागू न हो। कहने का अर्थ यह है कि जब उद्योगों को लोकतन्त्रीय ढंग से संगठित कर दिया जाएगा तो समाज की लोकतन्त्रीय व्यवस्था भी सरलता से बन जाएगी। दूसरे, उनका कहना है कि आधुनिक उद्योगों में ऐसी अव्यवस्था है कि उनको सुचारु रूप से संगठित किए बिना सामाजिक जीवन भी व्यवस्थित नहीं हो सकता। पूँजीवादी तरीके और उद्देश्य अतफन सिद्ध हो रहे हैं। अतः हमको शीघ्र ही पूँजीवाद के स्थान पर किसी अन्य व्यवस्था की खोज करनी पड़ेगी। उपर्युक्त बातों का अभिप्राय यह नहीं समझना चाहिए कि गिल्ड-समाजवादी सिद्धान्त सामाजिक और राजनीतिक क्षेत्रों में लागू नहीं होते। वस्तुतः गिल्ड-समाजवादी स्पष्ट रूप से यह कहते हैं कि उनका सिद्धांत स्थानीय और राष्ट्रीय सरकार पर ही पूर्णतः लागू होता है।

उद्योग में स्वशासन— गिल्ड-समाजवादी यह मानते हैं कि प्रमुख उद्योग और सार्वजनिक सेवाएँ राज्य के हाथ में होनी चाहिए। किन्तु उनका कहना है कि यद्यपि राष्ट्रीयकरण आवश्यक है तथापि उससे समस्या का पूरा हल नहीं होता। इसका कारण यह है कि राज्य में नौकरशाही का बोलबाला है जिसके कारण राष्ट्रीयकरण से मजदूरों को विशेष लाभ नहीं मिलता। अतएव, यदि हम राष्ट्रीयकरण का समुचित लाभ उठाना चाहते हैं तो हमें उद्योगों में स्वशासन का सूत्रपात करना चाहिए। उद्योगों को लोकतन्त्रीय बनाने के लिए हमें नीचे से संगठन करना होगा। मजदूरों के नेताओं और मैनेजर का मजदूरों द्वारा निर्वाचन होना चाहिए और उन्हीं के प्रति वे उत्तरदायी होने चाहिए। इस प्रकार मजदूर संगठित रूप से उद्योगों के प्रशासन पर अपना नियंत्रण रख सकेंगे। यह नियंत्रण गिल्ड को सौंप देना चाहिए। गिल्ड में सारीरिक और मानसिक सभी प्रकार का धर्म करने वाले व्यक्ति हों। इसका कार्य अपने सदस्यों के अधिकारों की रक्षा करना नहीं अपितु उद्योगों को चलाना होगा। प्रचलित मजदूर-सभाओं और गिल्ड में सबसे बड़ा भेद यह होगा कि जहाँ मजदूर-सभाएँ वर्ग भेद पर आधारित समाज में मजदूरों के अधिकारों की रक्षा करती हैं, वहीं गिल्ड मंत्री-पूर्ण समाज में उद्योगों को चलाएंगे। इस अर्थ के समर्थकों का कहना है कि इस प्रकार गिल्ड न केवल उत्पादन बढ़ा सकेंगे, अपितु वह वस्तुओं की उत्तम भी बना सकेंगे। गिल्ड-पूँजीवादियों के लाभ के लिए काम नहीं करेंगे बल्कि समाज सेवा में लगे होंगे। फिर भी भय रहेगा कि गिल्ड वही वस्तुओं के मूल्य को अधिक रखकर मुनाफागोरी न करने लगे। अतएव, ये लोग कहते हैं कि यद्यपि उद्योगों को मजदूर स्वयं सन्धीकी विशेषज्ञों की सहायता से चलाएंगे तथापि जहाँ तक

वस्तुओं के मूल्य आदि के प्रश्न हैं, उनका निर्णय गिल्ड उपभोक्ताओं को कौंसिलों से मिलकर करेगे।

कोल के मतानुसार, गिल्ड तीन प्रकार के होंगे—राष्ट्रीय गिल्ड, जो बड़े-बड़े उद्योगों और सेवाओं को हाथ में लेंगे जैसे रेलवे, खाने, कोयला, उद्यान आदि। इनका स्वामित्व राज्य के हाथ में होगा जो ऐसी राष्ट्रीय संस्था बनाएगा जिन में गिल्ड और उपभोक्ताओं का प्रतिनिधित्व होगा। दूसरे, सार्वजनिक सेवा के लिए कुछ स्थानीय संस्थाएँ होंगी जो गैस, बिजली, पानी, स्थानीय परिवहन आदि की व्यवस्था करेंगी। तीसरी श्रेणी में वे संस्थाएँ होंगी जो सधु उद्योगों की देखभाल करेंगी। परबून के व्यापार का काम भी एक सधु उद्योग मान लिया जाएगा। कोल का मत है कि इस श्रेणी के उद्योगों का राष्ट्रीयकरण अथवा स्थानीयकरण करने की कोई आवश्यकता नहीं होगी। हाँ, इनको सहकारिता के आधार पर संगठित किया जा सकता है। मुनाफाखोरी को रोकने के लिए मुनाफे पर प्रभुत्व बढ़ता हुआ कर लगाया जाएगा। इसका एक लाभ यह होगा कि यदि कुछ गिल्ड अधिक समृद्ध हैं तो बरा के रूप में उनकी आय का कुछ भाग सार्वजनिक कार्यों के लिए प्रयुक्त हो सकेगा।

राज्य की स्थिति और कार्य—हम यह कह चुके हैं कि रक्षा, शांति व्यवस्था, कर व्यवस्था आदि ऐसे कार्य होंगे जिनको एक ऐसी राष्ट्रीय संस्था करेगी जिस में सब नागरिकों का प्रतिनिधित्व होगा। प्रश्न यह होगा कि इस संस्था का रूप क्या होगा? नेशनल गिल्ड लीग के अनुसार, इसके रूप की व्याख्या पहले से नहीं की जा सकती। उस परिस्थिति के अनुरूप बनाना होगा। लीग मार्क्स के इस मत से सहमत थी कि वर्तमान समाज में राज्य पूँजीपतिवर्ग के हित में प्रशासन करने वाली एक कार्यकारिणी समिति है। गिल्ड समाजवादियों की यह राज्य-विरोधी प्रवृत्ति एक आदर्श समाज बनने के बाद एकाएक समाप्त नहीं हो जाएगी। जोड के अनुसार, वे भावी समाज में राज्य को महत्वपूर्ण स्थान नहीं देना चाहते। फिर भी, कुछ ऐसे गिल्ड-समाजवादी हुए जिनका कहना था कि कुछ ऐसे सार्वजनिक कार्य बच रहेंगे जिन्हें वर्तमान राज्य सरलता से कर सकता है।

कार्य प्रणाली—वर्तमान समाज के स्थान पर एक आदर्श समाज का निर्माण कैसे किया जाएगा? गिल्ड समाजवादियों के अनुसार, सम्भवतः सभ्यता-काल में हिंसा की आवश्यकता पड़ तथापि यह भी सम्भव है कि बिगुड़ विकास-वादी ढंग से परिमत्त हो जाएँ। सम्भवतः इसीलिए गिल्ड समाजवादी मजदूर-समाजों के वर्तमान संगठन का उपयोग करते हैं और भावी समाज में इसे स्थान देते हैं। वस्तुतः मजदूर-समाजों के साधन होंगी जिनके माध्यम से यह परिवर्तन किया जा सकेगा। अतएव, गिल्ड समाजवादी कहते हैं कि मजदूर समाजों की

सह्या घटाकर इन्हे बड़ा और शक्तिशाली बनाना चाहिए। साथ ही, प्रत्येक उद्योग घड़े में सगे हुए शारीरिक और मानसिक कार्य करने वाले सभी व्यक्तियों को एक ही मजदूर-सभा का सदस्य बनाना चाहिए। यही नहीं, उनका कहना है कि धीरे-धीरे मजदूर सभाओं को अपना आधिपत्य बढ़ाना चाहिए। जहाँ तक सम्भव हो पूँजीवादियों से कार्य और अधिकार लेकर मजदूरों को सौंप दिए जाएँ। उदाहरण के लिए मजदूरों के नेताओं को निर्वाचित करने का कदम उठाने चाहिए और जिनके मजदूर विरुद्ध हो उन्हें पदच्युत कर देना चाहिए। इसके अतिरिक्त, गिल्ड समाजवादी सामूहिक ठेके लेने के पक्ष में हैं। इसके अनुसार मजदूर सभा निर्वाचित मात्रा में मात उत्पादन करने की गारंटी देगी, मजदूरों की निरीक्षण का स्वयं प्रबंध करेगी, स्वयं ही मजदूरों के नेताओं की नियुक्ति और पदोन्नति करेगी और मिलमालिकों से मजदूरों का घन इकट्ठा करके मजदूरों में बाँटेगी। यह अनुभव आगे चलकर उनके बड़े काम आएगा और उन्हीं इस घोष्य बना देगा कि वे उद्योगों का प्रबंध अपने हाथों में ले सकें।

**मूल्यारूप**—गिल्ड-समाजवाद उदार समाजवादियों के समान कुछ सीमा तक राज्य को अपन भावी समाज में भी बनाए रखेगा किंतु उसके कार्य सीमित कर दिए जाएँगे। इस मत की प्रमुख बात उद्योगों में स्वशासन को लागू करना और मजदूरों के हाथ में प्रबंध के अधिकार देना है। साथ ही, यह प्रावशिक प्रतिनिधित्व का विरोध करते हुए वृत्तिमूलक प्रतिनिधित्व की माँग करता है। एक समय था जब गिल्ड-समाजवाद का बोलबाला था, आज उसके समर्थक नहीं रहे। इसका कारण सम्भवतः यह है कि राजनीतिक सत्ता को हस्तगत करने का प्रश्न अब प्रमुख हो गया है और भावी समाज का प्रश्न गौण। सिद्धांत के रूप में गिल्ड-समाजवाद की इस बुनियादी धारणा की आलोचना की जाती है कि हम मध्यकालीन गिल्ड में पुनः प्राण डालकर उसे उपयोगी बना सकते हैं। वास्तव में वर्तमान उद्योग भिन्न प्रकार के हैं। जबकि मध्यकालीन कारीगरी छोटे पैमाने पर, परम्परागत और स्थानीय थी, आधुनिक उद्योग बड़े पैमाने पर और अकुशल (किंतु शुद्ध रूप में विभक्त) मजदूरों का उपयोग करते हैं। अतः वर्तमान स्थिति में पुराने गिल्डों से काम नहीं चलाया जा सकता। अन्य आलोचक कहते हैं कि गिल्ड समाजवादी उत्पादकों को आवश्यकता से अधिक महत्त्व देते हैं और उपभोक्ताओं की हैसियत से मजदूर के व्यक्तित्व को इतना महत्त्व नहीं देते। इसके अतिरिक्त एक प्रश्न यह भी है कि यदि हम अनेक स्तर की गिल्डें बनाएँ तो उनके आपसी सम्बंधों में सामंजस्य रखने की समस्या भी बठिन रूप ले सकती है। वृत्तिमूलक प्रतिनिधित्व की कठिनाइयों की चर्चा हम पहले ही कर चुके हैं। सम्भवतः इन्हीं सब कारणों से व्यावहारिक रूप में गिल्ड-समाजवाद अब लगभग समाप्त हो चुका है।

## अन्य अमिनव विचारधाराएँ

फासिज्म और राष्ट्रीय समाजवाद का दर्शन विभिन्न और दीर्घाज्ञ से परिचिन तत्वों का एक सरलेकणात्मक परिणाम था ।

—जार्ज एच० सेबाइन

उदारवादी और समाजवादी विचारधाराओं के अतिरिक्त दो अन्य विचार-धाराओं की व्याख्या भी आवश्यक प्रतीत होती है । इनमें एक गांधीवाद है जिसका जन्म भारत-भूमि पर हुआ । दूसरी फासिज्म और माजीवाद है जिसका उद्भव क्रमशः इटली और जर्मनी में हुआ । वस्तुतः ये दो विरोधी विचारधाराएँ हैं जो भिन्न समस्याओं को हल करने के लिए भिन्न परिस्थितियों में उत्पन्न हुई । नीचे हम इन पर संक्षेप में विचार करेंगे ।

### 1. फासिज्म

फासिज्म की एक ऐसी परिभाषा देना जो इसकी सभी बुनियादी बातों का समावेश कर ले, सरल काम नहीं है । तथापि एक विद्वान ने इसे एक ऐसा तरीका बताया है जिसे पूँजीपति उस समय प्रयोग करते हैं जबकि एकाधिकारी-पूँजीवाद (monopoly capitalism) के विरुद्ध मजदूरों का विरोध बहुत अधिक बढ़ जाता है । अतः फासिज्म वह आन्दोलन है जो एकाधिकारी पूँजीवाद की रक्षा के लिए उठाया जाता है । ये परिभाषाएँ फासिज्म के स्वरूप पर अधिक प्रकाश नहीं डालती । अतएव यह आवश्यक हो जाता है कि हम इसके सिद्धांत और निराशाजनक रूप का अध्ययन करें जिससे इसके यथार्थ रूप का स्पष्टीकरण हो पाय ।

फासिज्म वस्तुतः एक ऐसा राजनीतिक आन्दोलन और विचार है जो

पूँजीवादी व्यवस्था के अतर्गत सास आर्थिक और सामाजिक परिस्थितियों में कही भी प्रकट हो सकता है। जब पूँजीवाद की दशा इतनी शोचनीय हो जाती है कि समस्याओं का हल करना कठिन हो जाता है और जब विरोधी शक्तियाँ उसको शक्तिहीन बना देती हैं तब फासिज्म का उदय होता है। जब लोकतंत्रीय प्रणाली पूँजीवाद को उसकी कठिनाइयों से मुक्त करने में असफल हो जाती है, जब मसदेँ केवस बाक्पटु और क्रियाहीन व्यक्तियों से भर जाती हैं और चारों ओर सयम अनुशासन का अभाव दिखाई देने लगता है, उस समय कोई ऐसा महत्वाकांक्षी व्यक्ति सामने आता है जो यह सोचता है कि यदि मैं कुछ वर्षों तक निर्विरोध राज्य कर सकूँ तो देश को इन दोषों से मुक्त कर दूँगा। इसी विचार से प्रेरित होकर मुसोलनी और हिटलर जैसे व्यक्तियों ने अपना आंदोलन चलाया। पूँजीपति जिनकी अपनी स्थिति ढँबाडोल हो रही थी, ऐसे व्यक्तियों के मित्र बन गए और उन्होंने यह सोचा कि इनकी सहायता से वे अपने हितों की रक्षा कर सकेंगे। इनकी आर्थिक और राजनीतिक सहायता से फासिस्ट नेता राज्य-सत्ता पर अधिकार करते हैं और पूँजीवाद की विरोधक शक्तियों को धोखे, अस्थिर और हिंसा के हथकड़ों द्वारा छिन्न भिन्न करके पूँजीवाद का पुनरुत्थान करते हैं। एक विचारधारा के रूप में फासिज्म का कोई तर्कसंगत सिद्धांत नहीं है। फासिस्ट विचारधारा को बनाने के लिए विभिन्न विचारों को काट-छाँट कर एक स्थान पर एकत्रित कर दिया गया है। मुसोलनी गर्व से साधे रहता था कि वह साक्षिकता और सम्बद्धता की चिंता नहीं करता। एक बार उसने घोषणा की कि हम कुलीन भी हैं और लोकतंत्रीय भी, अनुदार भी हैं और प्रगतिशील भी, प्रतिक्रियावादी भी हैं और त्रातिकारी भी, कानून के अनुसार आचरण करने वाले भी हैं और गैरकानूनी कार्य करने वाले भी, हम यह सब कुछ समय, स्थान, वातावरण और आवश्यकता के अनुसार करते हैं। इस कथन को देखते हुए अच्छा होगा कि हम यह समझने का प्रयत्न करें कि फासिज्म किन बातों के अनुकूल है।

फासिज्म लोकतंत्र, स्वतंत्रता, समता, समाजवाद, शांतिवाद और अंतर्राष्ट्रीयता का विरोधी है। वह राष्ट्र (अथवा राज्य) को बहुत गौरव प्रदान करता है और यह मानता है कि राज्य अथवा राष्ट्र के लिए हमें सब कुछ उपाय अपनाने और प्रत्येक कार्य करने के लिए तैयार रहना चाहिए। वह विवेक पर नहीं, भावनाओं और अनुभूति पर विश्वास करता है। यह सीधी कार्यवाही पर जोर देता है। वह नीचे के इस विचार से सहमत है कि प्रत्येक समाज में कुछ स्वामाविव नेता होते हैं जिनके दृढ़ स्वत्व से सम्पूर्ण देश और उसकी जनता प्रभावित हो जाती है। वहने का अभिप्राय यह है कि फासिज्म अपने को अनुभव-आश्रित,

व्यावहारिक, विभिन्न स्थानों से सङ्गृहीत विचारधारा बताता है।

**राज्य (अथवा राष्ट्र) के प्रति दृष्टिकोण**— परिस्थितियों के अनुसार यह राष्ट्र (अथवा राज्य) को अत्यधिक गौरव प्रदान करता है। यह समाज के जैविक सिद्धांत पर विश्वास करता है, अर्थात् इसकी धारणा है कि व्यक्ति अपने सद्जीवन के लिए पूर्णतः राज्य अथवा राष्ट्र पर निर्भर होता है। उसके बाहर अथवा उसके पृथक् होकर उसका कोई अस्तित्व नहीं रहता। इसका विश्वास है कि राज्य अथवा राष्ट्र का अना न्यक्तित्व है और अपनी इच्छा है। इसके सदस्यों को इसकी इच्छा के अनुरूप कार्य करने चाहिए। उसके अपने उद्देश्य हैं जिनकी प्राप्ति के लिए सदस्यों को त्याग और बलिदान करने के लिए तैयार रहना चाहिए। राज्य अथवा राष्ट्र अपने में पूर्ण हैं और उन्हें सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न सत्ता प्राप्त है। साथ ही, वह सर्वव्यापक भी है। राज्य में जितने समुदाय हैं वे उसकी कृपा पर निर्भर हैं। मुसोलिनी ने एक बार कहा था कि 'सब कुछ राज्य के लिए है, राज्य के विरुद्ध कुछ नहीं है, राज्य के बाहर भी कुछ नहीं है'। अतएव, यदि राज्य (अथवा राष्ट्र) के हितों और व्यक्तियों के हितों में कोई विरोध हो तो राज्य के हितों को प्रधानता मिलनी चाहिए। राज्य का परम ध्येय अपने को शक्तिशाली बनाना है और इस ध्येय की प्राप्ति के लिए सदस्यों को आवश्यक नियंत्रण और अनुशासन स्वीकार करना चाहिए। वस्तुतः राज्य की सेवा में ही व्यक्तिगत या पूर्ण विकास होता है। मुसोलिनी के अनुसार, राज्य राष्ट्र की जन्म देता है। इसके विपरीत हिटलर का कहना था कि राज्य राष्ट्र का एक साधन-मात्र है। इसका कारण सम्भवतः यह है कि जब हिटलर ने अपना प्रथम लिखा उस समय वह राष्ट्र का एक नेता था, किंतु उसके हाथ में सत्ता नहीं आई थी। ऐसे भी हिटलर नस्ली पवित्रता पर बहुत बल देता है। अतएव, यह स्वाभाविक था कि वह राज्य की अपेक्षा राष्ट्र को गौरव प्रदान करे।

फासिज्म का मुख्य सिद्धांत राष्ट्रीय नेता में विश्वास है जो फासिस्ट दल का प्रमुख होता है। इसका एक कारण यह है कि उसके अनुसार मनुष्य प्रवृत्तियों और अविवेक के अनुसार नाच करता है। फासिज्म विवेक और ज्ञान पर विश्वास नहीं करता। अतएव, वह प्रचार माधनों द्वारा लोगों की भावनाओं को उत्तेजित करता है और उन्हें नशा तथा राजनीतिक दल में विश्वास रखने की प्रेरणा देता है। नेता की विशेषता यह नहीं होती कि वह विद्वान है, अपितु यह होती है कि वह प्रभावशाली रूप में भाषण देकर लोगों को सम्मोहित कर सकता है। वह एक अच्छा सङ्गठनकर्त्ता और मनोवैज्ञानिक होता है। वह यह दावा करता है कि वह जनता की नाडी को पहचानता है।

फासिज्म लोकतन्त्र में विश्वास नहीं करता और न वह स्वतन्त्रता अथवा

समानता के सिद्धांत को मानता है। उसका कहना है कि लोकमत केवल संगठित समूहों का मत होना है। मुसोलिनी के अनुसार, अल्पतंत्र ही लोकतंत्र का सच्चा रूप है। फासिस्टो का विश्वास है कि शासन सत्ता कुछ व्यक्तियों के हाथ में होनी चाहिए जो फासिस्ट दल के नेता हैं। वे लोकप्रिय प्रभुसत्ता के सिद्धांत को भी स्वीकार नहीं करते।

यद्यपि फासिज्म अध्यात्मिक बातें करता है और धर्म के महत्त्व को स्वीकार करता है, तथापि संगठित चर्च के प्रति उसका दृष्टिकोण इस पर निर्भर होता है कि चर्चा उसका समर्थन करने के लिए तैयार है या नहीं। जब मुसोलिनी का कैथोलिक चर्च के साथ झगडा या तब उसने ऐसी बातें कही जिसके अर्थ यह होते थे कि फासिस्ट विचारधारा स्वतः धर्म का स्थान ले सकती है। बाद में चर्च के साथ सुलह हो जाने पर उसने चर्च और पोप को मान्यता दे दी। वैसे भी फासिज्म भौतिकवादी सिद्धांत के विरुद्ध है और उसका कहना है कि मनुष्यों को भौतिक सुखों पर ध्यान नहीं देना चाहिए। मुसोलिनी के अनुसार, आनन्द की अपेक्षा कर्तव्य, स्वतंत्रता की अपेक्षा सत्ता और समानता की अपेक्षा गुणों पर ध्यान देना चाहिए। फासिज्म के अतर्गत शिक्षा और प्रसार के समस्त साधनों पर पूर्ण नियंत्रण रखा जाता है और हर सम्भव उपायों से जनता को फासिज्म के अनुकूल बनाने का भरसक प्रयत्न किया जाता है।

फासिज्म सीधे सादे जीवन का विरोधी है। उसके अनुसार जीवन एक संघर्ष है जिसमें मनुष्य की विजय प्राप्त करने का प्रयत्न करना चाहिए। निष्क्रियता मृत्यु के समान है। हमें जीवन के साथ मोह करने का प्रयत्न करना चाहिए, ऐसे जीवन से उसका अर्थ है कर्तव्यपालन, अनुशासन और साहसिक कार्य करना। मुसोलिनी के अनुसार, आज हम युद्धों, आर्थिक झगडों और विचारों के संघर्ष में लगे हुए हैं, किंतु यदि कभी ऐसा दिन आया जब संघर्ष न रहे तो यह बहुत दुःखदायी बात होगी, वह विनाश का दिन होगा। किंतु ऐसा दिन कभी नहीं आएगा। अतएव फासिज्म शांतिवाद का विरोधी है और इसकी भीरता का पर्यायवाची मानता है। उसके अनुसार, संघर्ष और युद्ध प्रगति के लिए आवश्यक हैं। युद्ध में व्यक्ति के सर्वोत्तम गुणों का विकास होता है। अतः युद्ध का हमें स्वागत करना चाहिए। हिटलर के अनुसार शाश्वत युद्ध के कारण मनुष्य की प्रगति हुई है, शाश्वत शांति में मनुष्य विनष्ट हो जाएगा। समीक्षकों का मत है कि फासिस्ट नेता युद्ध की चर्चा इसलिए बहुत अधिक करते हैं कि वे जनता का ध्यान आर्थिक कठिनाइयों से हटाकर बाहरी बातों पर केंद्रित करना चाहते हैं जिससे उन्हें अपनी नेतागिरी चलाने और सत्ता बनाए रखने में बढाई न हो। फासिज्म युद्ध का समर्थक है, और अंतर्राष्ट्रीय कानून एवं



अंतर्राष्ट्रीयता का विरोधी है। उसने अनुसार, राष्ट्र और राष्ट्रीयता से बढ़कर सत्ता में कोई वस्तु नहीं है।

फासिज्म पूँजीवाद का समर्थन और साम्यवाद तथा समाजवाद का विरोध करता है। यही नहीं, वह स्वतन्त्रता, समानता और लोकतन्त्र का भी दुश्मन है। वह उग्र राष्ट्रीयता का पोषक है और सैनिकवाद तथा पुनरुत्थानवाद का समर्थक है। यह समर्थवादी (totalitarian) है। आर्थिक क्षेत्र में यह वृत्तिमूलक (functional) प्रतिनिधित्व का समर्थक है लेकिन इन सरथाओं में मिल-मालिकों और मजदूरों को समान प्रतिनिधित्व दिया जाता है, जबकि मित्त-भालिक सत्ता में बहुत कम और मजदूर सत्ता में बहुत अधिक होते हैं। वहने का अभिप्राय यह है कि राज्य द्वारा स्थापित आर्थिक नियन्त्रण करने वाली संस्थाओं में पूँजी-पतियों को विशेष प्रतिनिधित्व और सरक्षण प्राप्त होते हैं। यद्यपि फासिज्म का उद्देश्य पूँजीवाद की रक्षा करना होता है तथापि मजदूरों और निम्न मध्य-वर्ग को यह बात नहीं बताई जाती। उनसे कहा जाता है कि फासिज्म मजदूरों की भलाई के लिए काम कर रहा है। इस प्रकार फासिज्म असत्य का सहारा लेने में नहीं हिचकिचाता। वह पूँजीवाद के विरुद्ध भी नारे लगाता है; तथापि वास्तव में वह पूँजीवादी व्यवस्था का पोषक है। जर्मनी के नाज़ी दल ने तो अपना नाम भी 'जातीय समाजवादी दल' रख रिया था।

मूलदीर्घन—फासिज्म अत्याचार और शोषण का एक साधन है। शीघ्रतः देश ने अपनी पुस्तक में प्रमाण द्वारा यह दिखाया है कि फासिज्म के अनुयायियों ने निरापराधियों के खून से यूरोप की भूमिरंग की है। उनके अनुसार, फासिज्म एक के विरुद्ध एक आंदोलन है और हिंसा भावना और वासना के समर्थन में एक पुरार है। इसका परिणाम अनिवार्य रूप से निर्दयता और पागलपन है। जर्मनी और इटली से अनेक सम्माननीय विद्वान इसलिए निराश दिए गए कि उन्होंने अपने ज्ञान को फासिज्म की वेदी पर चढ़ाने से इनकार कर दिया। इतिहास को शोर-मरौफ कर मिथ्या रूप दे दिया गया। फासिज्म ने स्त्रियों को मजान के अंदर बंद कर दिया। शोविस्म के अनुसार स्त्रियों को काम सुन्दर बनाना और बच्चे पैदा करना है। गृहियों पर किए गए नाज़ी अत्याचारों को सभी लोग जानते हैं। फासिज्म ने किस प्रकार मानवता को अपकार में डुबाने का यत्न किया उससे सब मत्तीभाति परिचित है। यद्यपि हिटलर और मुसोलिनी नष्ट हो गए, तथापि फासिस्ट भावनाओं का अभी तक समूह उन्मूलन नहीं हुआ है और अभी भी यह विभिन्न रूपों में प्रकट होती रहती है। आवश्यकता इस बात की है कि हम इस सम्पत्ति-विरोधी विचारधारा को समूल नष्ट कर दें।

## 2. गांधीवाद

भारतीय राष्ट्रपिता मोहनदास करमचन्द गांधी के विचारों को 'गांधीवाद' कहकर पुकारा जाता है। किंतु इस नाम से गांधी जी स्वयं बहुत घबराते थे। वे कहते थे कि गांधीवाद जैसी कोई चीज नहीं है। आप मेरे नाम से इस तरह चिपके रहेंगे तो दुनिया आप पर हँसेगी। लेकिन एक दूसरा खतरा भी है, वह बड़ा भयंकर है .. वह यह कि आपका सघ कहीं सम्प्रदाय न बन जाए। मेरे जिन्दा रहते हुए भी जब ऐसा हो सकता है तो मेरे मरने के बाद क्या होगा? जब कोई मुश्किलाहट सामने आएँगी, तो आप कहेंगे—देखो उसने 'यग इडिया' और 'हरिजन' में क्या-क्या कहा है। आप अपनी बहस में कसम खा-खाकर मेरे लेखों का प्रमाण देंगे। अच्छा तो यह हो कि मेरी हड्डियों के साथ ही मेरे सारे लेख जला दिए जाएँ। अपने एक अन्य लेख में उन्होंने कहा कि 'गांधीवाद नाम की कोई चीज रही ही नहीं। और न मैं अपने पीछे कोई सम्प्रदाय छोड़ जाना चाहता हूँ। मैं किसी नए सिद्धांत या वाद या जन्मदाता होने का दावा नहीं करना चाहता। मैंने तो केवल जो शास्त्र सत्य हैं, उसको अपने निरत्य के जीवन और प्रतिदिन के प्रश्नों पर अपने ढंग से प्रयुक्त करने की कोशिश मात्र की है। जो राय मैंने वायम की है और जिन निर्णयों पर मैं पहुँचा हूँ वे भी अंतिम या अकाट्य नहीं हैं। मैं कल ही इन्हें बदल सकता हूँ। मुझे संसार की कोई नई चीज नहीं सिखानी। सत्य और अहिंसा उतने ही प्राचीन हैं जितने पुराने पर्वत। फिर भी, 'गांधीवाद' अब एक स्थायी शब्द बन गया है जो गांधी जी की विचार-धारा का प्रतीक है।

गांधी जी का उद्देश्य मनुष्य की आध्यात्मिक उन्नति है। इसके लिए सत्य, अहिंसा, ईश्वर-विश्वास आदि साधन हैं। इन गुणों को मनुष्य तभी प्राप्त कर सकता है जब वह 'सादा जीवन, उच्च विचार' के सिद्धांत पर चले। इसके लिए यह आवश्यक है कि व्यक्ति आत्मनिर्भर बनने का प्रयत्न करे। कुछ विद्वानों के अनुसार, गांधी जी आधुनिक सभ्यता की षडो की मुई को शताब्दियों पीछे हटाना चाहते थे। वे एक ऐसे समाज की कल्पना करते थे जिसमें मशीनों की आवश्यकता नहीं होगी और सधु उद्योगों से काम पूरे हो सकेंगे। गांधी जी अपना मार्ग अहिंसात्मक प्रयोगों द्वारा, सद्विचारों का प्रचार करके, मनुष्यों में शांति और भेल-जेल बढ़ाकर प्राप्त करना चाहते थे। गांधीवाद न इतिहास की भौतिकवादी व्याख्या में विश्वास करता है और न वर्ग संघर्ष में वह सर्वोदय में, विश्वास करता है। नीचे हम इस विचारधारा की संक्षेप में विवेचन करेंगे।

गांधीवाद की दार्शनिक नीति—गांधी जी का अंतिम उद्देश्य है आध्यात्मिक उन्नति, ईश्वर ज्ञान और मोक्ष प्राप्त करना। उनका कहना था कि उनके जीवन की प्रत्येक क्रिया इसी दृष्टि से होती है। यही उन्हें राजनीति में घसीट लाया। उनके अनुसार सब जीवों का कल्याण करना ही मनुष्य का सबसे बड़ा धर्म है। सेवा और प्रेम ईश्वर प्राप्ति के अमोघ साधन हैं। उनके अनुसार सत्य ही ईश्वर है और ईश्वर ही सत्य है। गांधी जी का कहना था कि जो भी है सब ईश्वरकृत है। 'अतः मैं किसी का नाश नहीं चाह सकता। किसी की बुराई नहीं चाह सकता'। श्री हरिभाऊ उपाध्याय के शब्दों में, 'सत्य और अहिंसा गांधीवाद के ध्रुव सत्य हैं'। अहिंसा से उनका आशय था कि मन, वचन और कर्म से किसी का बुरा न चाहना। गांधी जी का कहना था कि मनुष्यों को सादगी से रहना चाहिए जिससे उनकी आवश्यकताएँ कम हो और उन्हें पूरा करने के बाद काफी अवकाश मिल सके। इस खाली समय को उन्हें अध्ययन मनन में लगाना चाहिए अथवा रचनात्मक कार्य में। उनके अनुसार, मोटर कार, सिनेमा, रेडियो आदि सभ्यता के उपकरण मनुष्य की आधुनिक उन्नति में बाधा डालते हैं। अतः उनका उपयोग बंद कर देना चाहिए।

गांधी जी के इस विचार की श्री एम० एन० राय ने आलोचना की। उनके अनुसार यदि यह मान लिया जाए कि सारा जीवन आदर्श जीवन है तो भी यह नहीं कहा जा सकता कि घोंनी कुर्ता पहनने वाला व्यक्ति पतलून पहनने वाले व्यक्ति से श्रेष्ठ है, क्योंकि फिर तो लमोटे ही के पहनने वाला व्यक्ति सर्वश्रेष्ठ होगा और जंगल में नगा घूमने वाला जंगली सबसे अधिक उन्नत। यदि सादगी को ही उन्नति की कसौटी मान लिया जाए तो सर्वोत्कृष्ट व्यक्ति वे पूर्वज होंगे जो पेड़ों पर रहते थे। समाजवादियों के अनुसार, भौतिक उन्नति और आध्यात्मिक उन्नति में जोड़ी दामन का साथ है और दोनों की साथ-साथ उन्नति होनी चाहिए।

आदर्श समाज—गांधीवादी समाज में उत्पादन का केंद्रीकरण नहीं होगा। समाज छोटे-छोटे गांवों में विभक्त होगा। और प्रत्येक गांव आत्म निर्भर होने की चेष्टा करेगा, अर्थात् वहाँ के निवासी जो पैदा करेंगे उसी का वे उपयोग करेंगे। गांधीवाद श्रम विभाजन के सिद्धांत में विश्वास नहीं करता, अथवा यह नहीं है कि वह उसे जरूरी नहीं मानता। गांधीवाद आवश्यकताओं को न्यूनतम करने का पक्षपाती है। गांधीवाद के अनुसार प्रत्येक मनुष्य अथवा परिवार को अपनी जरूरत के सब साधन स्वयं उत्पन्न करने चाहिए। गांधीवाद मशीनों द्वारा बड़े पैमाने पर उत्पादन के विरुद्ध है। उसका विचार है कि मशीनों के आगमन के साथ पूँजीवादी व विकृत रूप का जन्म हुआ और शोषण तथा वर्ग संघर्ष बढ़े। मशीनों

ने गाँवों को उजाड़ कर सहर बसाए हैं जो आध्यात्मिक और आर्थिक हीनता, दरिद्रता और बदचलनी के केंद्र हैं। समाजवाद के अनुयायी गांधी जी के इस विचारों की आलोचना करते हैं। उनका कहना है कि गांधी जी ने मशीनों के दोषों को देखा, उनके गुणों को नहीं। सम्भवतः यही कारण है कि स्वतंत्र होने के बाद हमारे देश में आर्थिक क्षेत्र में गांधीवादी विचारधारा को मान्यता नहीं दी गई और हमने औद्योगिक विकास का मार्ग अपनाया।

**अहिंसा की नीति**—गांधी जी का कहना था कि उन्हें अत्याचार का हिंसा से नहीं बल्कि अहिंसा से सामना करना चाहिए। अहिंसा का आध्यात्मिक मूल्य तो है ही, उसका व्यावहारिक मूल्य भी कम नहीं है। यदि हमारा विपक्षी हम से अधिक बलवान है तो हिंसा द्वारा उससे बदला लेना या उसके अत्याचार को रोकना फटित है। अहिंसा और प्रेम द्वारा, विपक्षी को दब देकर नहीं किंतु स्वयं बल सहकर, उसे जीतने की रीति में जो शक्ति है उसका अभी सम्पूर्ण विकास नहीं हुआ। अहिंसा के तीन प्रमुख रूप हैं (१) निष्क्रिय प्रतिरोध (passive resistance) जो बल सहन द्वारा अधिकारों को प्राप्त करने का मार्ग है। गांधी जी कहते थे कि जब मैं अपनी अंतरात्मा के विरुद्ध कार्य करना नामजूर करता हूँ तो मैं आत्मबल का प्रयोग करता हूँ। किंतु यदि मैं हिंसा के प्रयोग से उस मानून को रद्द करा दूँ तो मैं पशुबल का प्रयोग कर रहा हूँ। आत्मबल में बल उठाना पड़ता है। यही निष्क्रिय प्रतिरोध है। (२) सविनय अविवेक (civil disobedience) जिसका अभिप्राय यह है कि यदि कोई कानून सत्य के विरुद्ध है और अंतरात्मा उसे मानने की शवाही नहीं देती तब उसे सविनय, अहिंसात्मक रीति से भंग करना चाहिए। (३) असहयोग (non co-operation) जिस का अर्थ यह है कि सत्य के विरुद्ध और अंतरात्मा के प्रतिकूल कार्यों में सहयोग न देना। डा० राजेन्द्र प्रसाद ने गांधीवाद का यह दृष्टिकोण बड़े सुन्दर रूप में रखा है। आप लिखते हैं कि 'सामाजिक समस्या का समाधान शांतिमय समझौते में है, सपनों में नहीं, पारस्परिक भेद में है, विनाश में नहीं, परिवर्तन में है, शान्ति में नहीं, आत्म अभिव्यक्ति में है, दूसरे अभिव्यक्ति में नहीं। एक शब्द में, अहिंसा में है, हिंसा में नहीं।

समाजवादी गांधी जी के इस विचार से सहमत नहीं हैं। उनका कहना है कि आज तक जितनी शक्तियाँ हुई हैं, उनमें प्रायः ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो जाती हैं जिनके कारण रक्तपात होकर रहता है। हिंसा से विचलित होकर लक्ष्य को नहीं छूना जा सकता। समाजवाद हिंसा का स्वागत नहीं करता, किंतु वह उससे घबराता भी नहीं है। इसके विपरीत गांधीवाद कहता है कि हम मानते हैं कि बिना शान्ति के शांति नहीं होगी, पर सन्तुष्ट और विरोधियों की हिंसा-

रमण कायी का उत्तर हम अहिंसा से ही देंगे । प० जवाहरलाल नेहरू के अनुसार, 'अहिंसा यदि सजीव और समर्थ हो तो वह हमें बहुत दूर तक ले जा सकती है, तथापि यह साधन ही हमें अंतिम ध्येय तक पहुँचा सके । प्रायः किसी न किसी प्रकार का बल प्रयोग लाजमी हो जाता है क्योंकि जिन लोगों के हाथ में ताकत और सास अधिकार होते हैं वे उन्हें उस समय तक नहीं छोड़ते जब तक उन्हें ऐसा करने के लिए बाध्य नहीं कर दिया जाता । अपना जब तक ऐसी सुरत पैदा न हो जाए जिसमें उनके लिए सास अधिकारों का रखना छोड़ने से ज्यादा नुक्सानदायक न हो जाए । समाज के भोखड़ा राष्ट्रीय और वर्गीय सघर्ष वर्ग-प्रयोग के बन्नी नहीं मिट सकते' । अतः यह स्पष्ट है कि इस सम्बन्ध में गांधीवाद और समाजवाद में मौलिक अंतर है । कांग्रेस ने भी अहिंसा को एक नीति के रूप में ग्रहण किया, ध्येय के रूप में नहीं ।

सर्वोदय—गांधीवाद वर्ग सघर्ष में विश्वास नहीं करता । वह पूँजीपतियों और जमींदारों को अधिकार-च्युत करने के भी विरुद्ध है । उसके अनुसार एक वर्ग को दूसरे वर्ग के साथ प्रेम और मैत्रीभाव से रहना चाहिए । गांधीवाद मानता है कि मजदूरों और किसानों का शोषण होता है और वह इस शोषण का अंत भी करना चाहता है, तथापि गांधीवाद का विश्वास है कि मनुष्य स्वभाविक रूप से भला होता है । अतः उसका हृदय-परिवर्तन किया जा सकता है, उसके मन में दया उत्पन्न की जा सकती है, उसके मन में शोषण के विरुद्ध भाव उत्पन्न किए जा सकते हैं । लेकिन लड़ मिटकर या बलप्रयोग के द्वारा यह नहीं किया जा सकता, प्रेम और सद्बिचार द्वारा किया जा सकता है । गांधी जी कहते थे कि जमींदारी और पूँजीपतियों की किसान और मजदूरों का दुस्मिती होना चाहिए । उन्हें सम्पत्ति का इस प्रकार उपयोग करना चाहिए जिससे किसानों और मजदूरों को लाभ हो । सम्पत्ति वस्तुतः व्यक्तिगत उपयोग के लिए नहीं बल्कि समाज के उपयोग के लिए है और धनवान लोग उसके संरक्षक मानें । गांधी जी जिस राम राज्य का स्वप्न देखते थे उसमें राजाओं और रक्त दोनों के अधिकार सुरक्षित रहेंगे । सभी की उन्नति की चेष्टा की जाएगी और सभी को संरक्षण की समान सुविधाएँ दी जाएंगी ।

समाजवाद इन विचारों से सहमत नहीं है । वह व्यक्तिगत सम्पत्ति का अपहरण कर उत्पादन के साधनों का समाजीकरण करना चाहता है । सम्पूर्ण-मन्द के अनुसार, 'गांधी जी का राम-राज्य का स्वप्न दोषयुक्त है । यही नहीं, जबकि समाजवाद सबको त्याग और अपरिग्रह की शिक्षा देना चाहता है, गांधीवाद एक वर्ग को पूर्ण त्याग और अपरिग्रह की शिक्षा देना और दूसरे वर्ग को सतीत का पाठ पढ़ाएगा । इसमें सघर्ष की जड़ बनी रहेगी' । जयप्रकाश नारा-

यण पूछते हैं कि 'वह' राम-राज्य कैसा होगा जिसमें भिक्षारी बने रहेंगे। वह गांधी जी के दर्शन की धोखेबाजी बताते थे। उसका कहना था कि गांधी जी केवल यह चाहते हैं कि ऊपर की सतह के लोग नीचे सतह के लोगों से तनिक दया का बर्ताव करें और गरीबों को सतोष का पाठ पढ़ाएं। उन्होंने गांधी जी के ट्रस्ट सम्बन्धी विचारों की भी बड़ी आलोचना की। उनके अनुसार, ट्रस्टीशब्द अस्पष्ट है। मान लीजिए कि जमींदार ट्रस्टी है। 'अब सवाल यह उठता है कि धन के किस हिस्से को वह ट्रस्ट समझे—समूचे को या किसी हिस्से को। अगर किसी हिस्से को, तो हिस्सा क्या हो और उसे कौन निश्चय करेगा? अगर उस का किसान उसके धन का बराबर का हिस्सेदार है, तो इस बराबर के ठीक मानी क्या है?' फिर कोई हिस्सेदार ट्रस्टी कैसे हो सकता है'। उनके मतानुसार ये सवाल ऐसे नहीं हैं जिनकी उपेक्षा की जा सके। एम० एन० राय के अनुसार, गांधी जी जिस विषमता को दूर करना चाहते हैं वे उसके मूल स्रोत को नहीं पहचानते। उनके उपायों से केवल शोषण की मात्रा कम होगी, शोषण का अंत नहीं होगा।

**मूल्यरूढ़ि—**इसमें कोई संदेह नहीं कि गांधीवाद ने देश में एक अपूर्व जागृति फैला दी जिससे जनसाधारण अपने अधिकारों को पहचानने लगे और अनेक भारतीयों ने निर्भयतापूर्वक स्वाधीनता संग्राम में जुट गए। हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि गांधी जी अहिंसा को साहसी व्यक्तियों का अस्त्र मानते थे, कायरों का नहीं। उनका कहना था कि यदि हमारे मन में हिंसा समाई हुई है तो हमें अहिंसा का स्वागत नहीं करना चाहिए। तथापि उनका कहना था कि कायर होने से यह बड़ी अच्छा है कि व्यक्ति हिंसा का प्रयोग करे। अहिंसा में उन का पूर्ण विश्वास था और वह समझते थे कि दुनिया की ऐसी कोई समस्या नहीं है जिसका अहिंसात्मक ढंग से समाधान न किया जा सके। गांधी जी की एक बड़ी देन यह है कि उन्होंने ध्येय और साधन—दोनों की पवित्रता पर बल दिया। उनके अनुसार, साधन एक बीज के समान है। जैसे साधन होंगे वैसे ही फल होगा। गांधी जी के इन विचारों की जान स्ट्रेची, हक्सले आदि विद्वानों ने बड़ी प्रशंसा की है। गांधी जी ने जिस प्रकार अहिंसात्मक सत्याग्रह के ढंग को अपनाया वह अभूतपूर्व है। गांधी जी के अनुसार सत्याग्रही को मन, वचन और कर्म से सत्य और अहिंसा का मार्ग अपनाना चाहिए। कहने का अभिप्राय यह है कि एक सत्याग्रही सभी किसी व्यक्ति को किसी प्रकार की हानि नहीं पहुंचा सकता। वह स्वयं कष्ट सह सकता है और अपने आत्म त्याग द्वारा दूसरों के हृदय-परिवर्तन के यत्न कर सकता है, किंतु वह दूसरों को कष्ट नहीं पहुंचा सकता। लेकिन इसका अभिप्राय यह नहीं है कि असत्य और अन्याय को प्रथम दिया

जाए। गांधी जी के कथनानुसार, ऐसी बातों से पूर्ण असहयोग करना चाहिए।

गांधी जी न अपने आदर्श समाज की विस्तृत रूपरेखा नहीं दी; तथापि उन के विचारों से ऐसा प्रतीत होता है कि वह दार्शनिक अराजकतावादी विचारों से काफी प्रभावित हुए थे। वह राज्य के विरोधी थे क्योंकि राज्य का आधार शक्ति या हिंसा है। उनका विचार था कि अहिंसक समाज में राज्य की आवश्यकता नहीं होगी। लोग स्वैच्छापूर्वक सहकारिता के आधार पर काम करेंगे। लेकिन स्वतंत्र भारत ने जहाँ गांधी जी को समुचित आदर, सम्मान और श्रद्धा दी वही उनके विचारों का नहीं अपनाया। दूसरी ओर, अमरीकी नीग्रो नेता मार्टिन लूथर किंग ने नीग्रो लोगों के अधिकारों की रक्षा के लिए अहिंसक मार्ग अपनाकर काफी सफलता प्राप्त की है।

यह कहना कठिन है कि गांधीवाद का भविष्य क्या होगा? अभी तो केवल यह कहा जा सकता है कि एक अर्थ में इतिहास की पुनरावृत्ति ही रही है। जिस प्रकार बौद्ध धर्म का जन्म भारत में हुआ, किंतु कालांतर में उसका विस्तार भारत के बाहर हुआ; हो सकता है कि गांधीवाद के साथ ऐसा ही कुछ हो। हमारा विचार है कि गांधीवादी मार्ग उन व्यक्तियों के विरुद्ध सफल हो सकता है जो स्वतः अच्छे हो, जिनमें न्याय की भावना हो, और जिनका लोकतंत्र में विश्वास हो। यदि सालज़ार, या आयरन स्मिथ के साथ अहिंसावादी मार्ग अपनाया जाए तो सफलता मिलना दुष्कर है। साथ ही हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि गांधी जी अपने निवृत्ततम साधियों का भी पूरी तरह हृदय-परिवर्तन नहीं कर सके। उनके अधिकतर साधियों ने अहिंसा को एक नीति के रूप में अपनाया ध्येय के रूप में नहीं। उनका 'ट्रस्ट' का सिद्धांत भी अधिक प्रभावशाली प्रमाणित नहीं हुआ। और वे पनिक लोग, जिनके साथ उनका निकट का सम्बन्ध था, व्यावहारिक रूप में अन्य पूँजीवादियों से अच्छे प्रमाणित नहीं हुए। जिस काम में गांधी जी को स्वयं अधिक शक्तिशाली नहीं मिली, उसमें गांधी जी से कम मनी बल वाले व्यक्तियों की सफलता मिल सकेगी, यह कोरी आशावादिता है<sup>1</sup>।

## अंतर्राष्ट्रीय संगठन

अंतर्राष्ट्रीय सहकारिता को प्रभावशाली बनाने का मार्ग में जो गहन-वैज्ञानिक बाधाएँ हैं, उन सबका सम्बन्ध इस बात से है कि सरकारों, और उनके पीछे स्थित संसदों तथा अतः जनता में सामान्य आदर्शों के प्रति नैसर्गिक उत्पत्ति उत्पन्न की जाय जहाँ एक ओर इस प्रकार की अनुरक्ति उत्पन्न करने का प्रमुख साधन सहकारिता का वास्तविक अनुभव है, वहीं दूसरी ओर सहकारिता का विकास इस अनुरक्ति पर निर्भर है। इस प्रकार यह मनुष्य और उसकी समस्याओं की एक शाश्वत समस्या है।

—गुनार मूडाल

### 1. अंतर्राष्ट्रीयता (Internationalism)

लोगों में देशप्रेम का होना स्वाभाविक है, किन्तु हम इसकी कमियों को ध्यान में रखना चाहिए। प्रायः राष्ट्रीयता हमारे दृष्टिकोण को संकुचित बना देती है और हमारे अंदर कभी-कभी वह दम्भ भर देती है। कभी-कभी वह लोगों में सहिष्णुता और आश्रमवृत्ति की भावनाएँ ला देती है। इनके कारण, राष्ट्रों में प्रतिस्पर्धा और संघर्ष शुरू हो जाते हैं जो मानवता के लिए हानिकारक है। *विश्वप्रगति, और मानवता, की प्राप्ति के लिए यह आवश्यक है कि हम ऐसी नीति अपनाएँ जिससे हमकी अपनी इच्छानुसार जीवन यापन की सुविधा हो और दूसरों को उनकी इच्छानुसार। मानव जाति की प्रगति इस बात पर निर्भर है कि हम संघर्ष के मार्ग को त्याग कर किसी सीमा तक सहकारिता के साधन कार्य करते हैं। गुट की विभोपिका हमारे सामने है और यदि हम मानव जाति का सहारा नहीं चाहते तो हम गुट के मार्ग को त्यागना होगा।*



अन्तर्राष्ट्रीयता राष्ट्रों के अस्तित्व को स्वीकार करती है। उनका विचार है कि विभिन्न राष्ट्रों के आपसी हितों में अन्तर्राष्ट्रीय दृष्टिकोण से सामंजस्य स्थापित किया जा सकता है। आवश्यकता केवल इस बात की है कि हमारा दृष्टिकोण संकुचित न हो और हम दूसरे लोगों के अधिकारों और हितों का समान रूप से आदर करें। इस प्रकार, अन्तर्राष्ट्रीयता विचार और कार्य की एक ऐसी पद्धति है जो शांतिपूर्ण सहकारिता को प्रोत्साहन देती है।

अन्तर्राष्ट्रीयता और विश्व बहुत्व (cosmopolitanism) की भावना में भेद है : विश्व बहुत्व राज्य और राष्ट्र की दीवारों को स्वीकार नहीं करता। वह मनुष्य की एकता और समानता पर जोर देता है और यह मानता है कि सारा मानव समाज भाई-चारे की भावना से बँधा हुआ है। विश्व बहुत्व हमारा एक चरम लक्ष्य हो सकता है, लेकिन आज के युग में यह अव्यावहारिक है, और इस प्रकार के विचारों को प्रोत्साहन देने से काफी गलत पहलियों के बढ़ने की आशंका हो जाती है। हमारी परिस्थितियाँ अभी इस बात के अनुकूल नहीं हैं कि हम विश्व बहुत्व अथवा एक विश्व व्यापी राज्य की नागरिकता के स्वप्न को साकार होते देख सकें। अतएव हमें ऐसी बातों को प्रोत्साहन देना चाहिए जो हमारे आपसी सम्बन्धों को मंजूरपूर्ण बनाने में सहायक हों। अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग को बढ़ावा देने वाली प्रत्येक बात अन्तर्राष्ट्रीयता की पोषक है।

अन्तर्राष्ट्रीयता के मार्ग में अनेक बाधाएँ हैं। इस शताब्दी में जो विनाशकारी युद्ध हुए हैं उन्होंने अन्तर्राष्ट्रीयता के विकास में बहुत रोड़े अटकाए हैं। अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग की स्थापना के लिए या तो हमें सामान्य सिद्धांतों और आदर्शों को आधार बनाना होगा अथवा हमें विभिन्न राष्ट्रीय हितों में संतुलन और सामंजस्य स्थापित करना होगा। आज के युग में यह सम्भव नहीं है कि राष्ट्र, फिर चाहे वह कितना बड़ा और शक्तिशाली क्यों न हो, दूसरे राष्ट्रों पर अपने विचार अथवा सत्ताएँ थोप सकें। इसमें सफलता तो मिलेगी नहीं, ऐसा करने से अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग में बाधा अवश्य आ जाएगी। दूसरी ध्यान देने योग्य बात यह है कि हमारी अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग की भावना की संस्थात्मक रूप मिलना चाहिए। संस्था बनाकर उसके अंतर्गत अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग के जो अनुभव होंगे, उससे आपसी मतभेद और अविश्वास दूर हो सकेंगे और एक ऐसा वातावरण तैयार होगा जिसमें लोग एक दूसरे की बात समझने का यत्न करेंगे और ऐसा मार्ग अपनाएँगे जिसमें सभी राष्ट्रों के हितों की रक्षा हो सके। अनेक विद्वान अब यह कहते हैं कि राष्ट्रीय राज्यों का जमाना अब लट्ट भुका है और वस्तु स्थिति की माँग यह है कि प्रस्तुत राज्यों को मिलाकर बड़े-बड़े राज्यमंडल बाँध दिए जाएँ। कुछ विद्वानों ने माँग की है कि हमें एक विश्व व्यापी राज्य की स्थापना पर ध्यान

देना चाहिए। तथापि यह मार्ग कटकाकीर्ण है। इसलिए आवश्यकता इस बात की है कि पहले हम उन कारणों को दूर करने का प्रयत्न करें जिनके कारण राष्ट्रों में तनाव और मनमुटाव होते हैं। ऐसा करने पर ही यह वातावरण बना सकेंगे जिसमें बड़ी राजनीतिक इकाइयों की स्थापना हो सकती है। यह प्रसन्नता की बात है कि अब अंतर्राष्ट्रीय सहयोग की आवश्यकता को व्यापक रूप में स्वीकार किया जाने लगा है। विचारकों ने इस ओर भी ध्यान दिया है कि किस आधार पर हम अंतर्राष्ट्रीय शांति स्थापित कर सकते हैं। अब यह भी स्वीकार किया जाने लगा है कि बिना शांतिपूर्ण सह अस्तित्व (co-existence) के सिद्धांत को स्वीकार किए अंतर्राष्ट्रीय शांति और सहकारिता के प्रश्नों को नहीं सुलझाया जा सकता।

## 2 संयुक्त राष्ट्र संघ

अंतर्राष्ट्रीय कानून के सम्बन्ध में हम पहले ही विचार कर चुके हैं। अब यह स्वीकार किया जाना लगा है कि हमें अंतर्राष्ट्रीय कानून की पुष्टि करनी चाहिए और सर्वसम्मति के आधार पर अंतर्राष्ट्रीय कानूनों की स्पर्शा तैयार करनी चाहिए। जहाँ तक अंतर्राष्ट्रीय सहयोग का प्रश्न है, एक विश्व व्यापी संगठन के रूप में राष्ट्र-संघ (लीग आफ नेशंस) का जन्म प्रथम महायुद्ध के पश्चात् हुआ। आशा की जाती थी कि राष्ट्र-संघ शांति और सुरक्षा कायम कर सकेगा। वस्तुतः जब परीक्षा का समय आया तो राष्ट्र-संघ असफल प्रमाणित हुआ। लीग की असफलता का प्रमुख कारण यह था कि वे शक्तिशाली राज्य, जो लीग के आदर्शों को लागू करने में सहायता दे सकते थे, स्वयं इनमें आस्था नहीं रखते थे। लीग की इस दुर्दशा से राजनीतिज्ञों ने यह पाठ सीखा कि भविष्य में हमें ऐसा अंतर्राष्ट्रीय संघ बनाना चाहिए जो व्यावहारिक हो। अतएव, द्वितीय महायुद्ध के समय बड़े-बड़े राज्य एक अंतर्राष्ट्रीय संगठन की रूपरेखा बनाने में लग गए। फिर उन्होंने आपस में विचार-विमर्श किया और अंत में एक सर्वमान्य संयुक्त राष्ट्र संघ (United Nations Organisation) के संविधान की रूपरेखा तैयार की। कुछ परिवर्तनों और संशोधनों के साथ 1950 ई० की सैनफ्रांसिस्को कॉन्फ्रेंस में इस संविधान को स्वीकार कर लिया गया। विभिन्न देशों द्वारा इसके संविधान को मान्यता देने पर संयुक्त राष्ट्र संघ का जन्म हुआ और 24 अक्टूबर 1945 ई० को इसने नियमित रूप से काम करना प्रारम्भ कर दिया।

घोषणा-पत्र की प्रस्तावना—संयुक्त राष्ट्र संघ के घोषणा-पत्र में राज्य यह स्वीकार करते हैं कि (1) वे आगे आने वाली पीढ़ियों को युद्ध से बचाने का प्रयत्न करेंगे, (2) मानव अधिकारों की स्थापना करेंगे, (3) सभी राष्ट्रों के समान

अधिकार में आस्था रहेंगे, (4) वे ऐसी अवस्थाएँ उत्पन्न करेंगे जिसमें न्याय के आधार पर उन दायित्वों का सम्मान बना रहे जो संधियों तथा अंतर्राष्ट्रीय कानून पर आधारित हैं; और (5) व्यापक स्वतंत्रताएँ प्रदान कर वे जीवन स्तर को ऊँचा करेंगे तथा सामाजिक प्रगति में योग देंगे। समुक्त राष्ट्रों के लोग यह विश्वास प्रकट करते हैं कि उपर्युक्त उद्देश्यों की पूर्ति के लिए वे सहनशीलता से काम लेंगे और अच्छे पड़ोसियों की भाँति मिलकर शांति से रहेंगे। शांति और सुरक्षा बनाए रखने के लिए वे मिल जुलकर काम करेंगे, सैन्य शक्ति का उपयोग विश्व-व्यापी हितों में करेंगे और मानव समाज के उन्नयन के लिए अंतर्राष्ट्रीय सहयोग और साधनों का प्रयोग करेंगे।

समुक्त राष्ट्र सभ के सिद्धांत—ऊपर लिखे हुए उद्देश्यों की पूर्ति के लिए घोषणा-पत्र में निम्न बुनियादी सिद्धांतों की चर्चा की गई है —

(1) सब सदस्य-राज्यों की प्रभुसत्ता समान है।

(2) प्रत्येक सदस्य घोषणा-पत्र के अंतर्गत अपने दायित्वों को ईमानदारी के साथ निभाएगा।

(3) सदस्य राज्य आपसी झगड़ों का निर्णय शांतिपूर्ण साधनों से इस प्रकार करेंगे कि शांति, सुरक्षा और न्याय को किसी प्रकार का खतरा न हो।

(4) कोई सदस्य-राज्य अन्य किसी राज्य की स्वतंत्रता अथवा प्रदेश के विशुद्ध बल प्रयोग नहीं करेगा, अथवा इस प्रकार की धमकी नहीं देगा और न कोई ऐसा काम करेगा जो समुक्त राष्ट्र सभ के उद्देश्यों के प्रतिकूल हो।

(5) सब राज्य घोषणा पत्र के अनुसार किए जान वाले कार्यों में पूरा सहयोग और सहायता देंगे।

(6) समुक्त राष्ट्र सभ को यह आशा और विश्वास है कि वे राज्य भी जो इसके सदस्य नहीं हैं, इन सिद्धांतों के अनुकूल आचरण करेंगे।

(7) समुक्त राष्ट्र सभ ऐसी बातों में हस्तक्षेप नहीं करेगा जो मूलतः किसी सदस्य राज्य के घरलू मामले हैं, और न वह किसी सदस्य को इस बात के लिए बाध्य करेगा कि वह ऐसे मामलों को समुक्त राष्ट्र सभ के सम्मुख पेश करे।

सदस्यता—समुक्त राष्ट्र सभ की सदस्यता उन सब शांति प्रिय राज्यों को प्राप्त हो सकती है जो घोषणा-पत्र में वर्णित उद्देश्यों को मानते हैं और उसके दायित्वों को स्वीकार करते हैं। सुरक्षा परिषद् (Security Council) की सिफारिश पर आम सभा (General Assembly) दो तिहाई के बहुमत से नए-सदस्य-राज्यों को स्वीकार करता है। इसमें सुरक्षा-परिषद् के पाँचो बड़े सदस्य-राज्यों की सहमति आवश्यक है। इनमें से यदि एक भी विरोध में मत देगा तो सदस्यता की प्रार्थना अस्वीकृत हो जाएगी और फिर यह मामला आम सभा के सामने

उपस्थित नहीं होगा। संयुक्त राष्ट्र सभ के अब 122 सदस्य हैं।

यदि कोई सदस्य घोषणा पत्र के सिद्धांतों का उल्लंघन करता है तो सुरक्षा-परिषद् की सिफारिश पर आम सभा उसे सदस्यता से हटा सकती है। यदि संयुक्त राष्ट्र सभ किसी सदस्य राज्य के विरुद्ध अवरोध अथवा बलप्रयोग की कार्यवाही कर रहा हो तो सुरक्षा परिषद् की सिफारिश पर आम सभा उसे अधिकारों और सुविधाओं से वंचित कर सकती है।

**संयुक्त राष्ट्र सभ के प्रमुख अंग**

संयुक्त राष्ट्र सभ के प्रमुख अंग हैं—आम सभा (General Assembly), सुरक्षा परिषद् (Security Council) आर्थिक तथा सामाजिक परिषद् (Economic and Social Council) न्यासिता परिषद् (Trusteeship Council) अंतर्राष्ट्रीय न्यायालय और सचिवालय। इनको आवश्यकतानुसार अपने लिए सहायक अंग स्थापित करने का अधिकार है।

**आम सभा**—आम सभा इसकी सबसे बड़ी सत्ता है जो समानता के आधार पर सगठित की गई है। इसमें प्रत्येक सदस्य राज्य को एक मत देने का अधिकार है, यद्यपि यह अपने पांच प्रतिनिधि भेज सकता है। इस सभा का साल में एक नियमित अधिवेशन होता है, किंतु यदि आधे से अधिक सदस्य मांग करें अथवा सुरक्षा परिषद् सिफारिश करे, तो विशेष अधिवेशन बुलाया जा सकता है। आम सभा में महत्वपूर्ण प्रश्नों का निर्णय उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों के दो तिहाई के बहुमत से किया जाता है। ऐसे प्रश्नों में शांति और सुरक्षा, सदस्यों का चुनाव, सदस्य राज्यों का प्रवेश, न्यायिक और गैरगैर संधि प्रस्ताव आदि आते हैं। जो प्रश्न महत्वपूर्ण नहीं हैं अथवा प्रक्रिया सम्बन्धी हैं उनका निर्णय साधारण बहुमत से होता है। आम सभा एक वर्ष के लिए अपना सभापति चुनती है।

इसके विचार सम्बन्धी कार्य सबसे महत्वपूर्ण हैं। आम सभा घोषणा पत्र के अंतर्गत किसी भी विषय पर विचार कर सकती है, किंतु जिस समय सुरक्षा-परिषद् किसी झगड़े अथवा झगड़े जैसी स्थिति पर विचार कर रही हो, उस समय आम सभा उस विषय पर तब तक कार्य सिफारिश नहीं कर सकती जब तक सुरक्षा परिषद् स्वतः उससे इसके लिए आग्रह न करे। किंतु आम सभा सुरक्षा परिषद् का ध्यान किसी ऐसी स्थिति की ओर दिला सकती है जिससे शांति भंग होने का भय है। आम सभा में 3 नवम्बर, 1950 ई० को एक प्रस्ताव पारित कर अंतर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा के प्रश्न पर विचार करने व अपने अधिकारों की घोषणा की। कुछ विद्वानों का मत है कि वस्तुतः यह प्रस्ताव घोषणा पत्र की धाराओं के प्रतिबून है। जो भी हो शांति और सुरक्षा स्थापित करने का दायित्व

अभी भी सुरक्षा-परिपद् पर ही है। आम सभा अन्य विषयों पर अपनी सिफारिश या तो सीधे सदस्य राज्यों को करती है अथवा सुरक्षा-परिपद् और संयुक्त राष्ट्र सभ के अन्य अंगों को।

आम-सभा का एक यह भी उत्तरदायित्व है कि वह उन सधियों और प्रतिज्ञा-पत्रों को स्वीकृति दे जिसकी संयुक्त राष्ट्र सभ के किसी अंग ने सिफारिश की है। निःशस्त्रीकरण के नियमों पर भी विचार करने का इसे अधिकार है। अन्तर्राष्ट्रीय कानून को मजबूत करने और उसकी संहिता बनाने का काम भी इसे सौंपा गया है। इसका एक महत्वपूर्ण कार्य यह भी है कि आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक और शिक्षा के क्षेत्रों में अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग बढ़ाए। इसका एक काम यह है कि यह सब मनुष्यों को बिना जाति, भाषा, लिंग और धर्म पर ध्यान दिए मानव-अधिकार और बुनियादी स्वतन्त्रता दिलाए। आम-सभा संयुक्त राष्ट्र सभ के दूसरे अंग के कार्यों और उनके विवरणों पर भी विचार कर सकती है।

आम-सभा के अन्य कार्यों में वित्त सम्बन्धी कार्य भी हैं। यह बजट पास करती है और यह तय करती है कि सदस्य राज्य व्यय का क्या भाग देंगे। यह विशिष्ट एजेंसियों के बजट की जाँच कर उन्हें स्वीकृति देती है। यदि कोई सदस्य राज्य अपने भाग का भुगतान नहीं करता और उसके ऊपर बकाया रकम उसके पिछले दो वर्षों के भाग के बराबर अथवा उससे अधिक है तो आम-सभा यह निर्णय कर सकती है कि उसे आम सभा में मतदान का अधिकार नहीं रहेगा। किंतु यदि आम-सभा यह समझे कि सदस्य राज्य इस स्थिति में नहीं है कि वह राशि की भुगतान कर सके, तो ऐसे सदस्य को वह मत देने की स्वीकृति दे सकती है। आम सभा के सविधानी कार्य भी हैं। घोषणा पत्र में संशोधन करने का अधिकार या तो आम सभा को है अथवा इस काम के लिए विशेष रूप से चुलाई जाने वाली कार्रोंस को। इस प्रकार के प्रस्ताव सदस्यों के दो-तिहाई के बहुमत से पारित और स्वीकृत होने चाहिए और इनमें पाँचों बड़े राज्यों की सहमति आवश्यक है। इन कार्यों के अतिरिक्त आम-सभा के कुछ चुनाव सम्बन्धी कार्य भी हैं। उदाहरण के लिए, आम-सभा सुरक्षा परिपद् के अस्थायी सदस्यों और आर्थिक तथा सामाजिक परिपद् के सदस्यों को चुनती है। वह संयुक्त राष्ट्र सभ के प्रधान सचिव की नियुक्ति भी करती है। मतदान (parallel voting) की प्रणाली से आम सभा और सुरक्षा-परिपद् स्वतंत्र रूप में अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय के न्यायाधीशों को भी चुनती है। पिछले 20 वर्षों के समय में आम सभा में सम्मान और प्रतिष्ठा में काफी वृद्धि हुई है और अब यह एक प्रभावशाली संस्था बन गई है।

**सुरक्षा-परिपद्—**घोषणा-पत्र में सुरक्षा-परिपद् को शांति और सुरक्षा

बनाए रखने का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। इसमें 5 स्थायी सदस्य हैं जिन के नाम संयुक्तराज्य (अमेरिका), सोवियत संघ, यूनाइटेड किंगडम, फ्रांस और चीन हैं। प्रारम्भ में इसके 6 अस्थायी सदस्य थे जो दो वर्षों के लिए आम-सभा द्वारा चुने जाते थे। 17 दिसम्बर, 1963 ई० को इनकी संख्या बढ़ाकर 10 कर दी गई है। इस प्रकार सुरक्षा परिषद् की सदस्य संख्या 31 अगस्त 1965 से 15 हो गई है। अस्थायी सदस्यों को चुनने में इस बात का ध्यान रखा जाता है कि निर्वाचित सदस्य अंतर्राष्ट्रीय शांति स्थापित करने में सहयोग दे सकें। साथ ही भौगोलिक वितरण का भी ध्यान रखा जाता है। यह प्रथा भी चल पड़ी है कि एक बार चुने जाने के तुरंत बाद किसी सदस्य-राज्य को अस्थायी सदस्य के रूप में नहीं चुना जाता।

परिषद् का प्रमुख कार्य अंतर्राष्ट्रीय विवादों का शांतिपूर्ण निपटारा कराना है। इसे ऐसे प्रत्येक कार्य पर विचार करना होता है जिससे या तो शांति-भंग हो गई है या इसका खतरा है। इसे शांति स्थापित करने के लिए आवश्यक कार्यवाही करने का अधिकार है। आवश्यकता पड़ने पर यह बलप्रयोग भी कर सकती है। इसके अतिरिक्त यह नए सदस्यों को भर्ती के लिए आम-सभा से अपनी सिफारिश करती है। साथ ही, यदि किसी सदस्य ने घोषणा पत्र का उल्लंघन किया है तो यह आम सभा को सिफारिश कर सकती है कि उसे राष्ट्र-संघ से निकाल दिया जाए अथवा उसे पुनः वे अधिकार दे दिए जाएं जो उससे छीन लिए गए हैं। सुरक्षा-परिषद् का यह भी काम है कि वह निःशस्त्रीकरण की योजनाएँ बनाए। इसने अतिरिक्त, यह सैन्य दृष्टि से महत्वपूर्ण यांत्रिक क्षेत्रों के शासन-प्रबंध के विवरणों पर विचार करती है। साथ ही, अंतर्राष्ट्रीय न्यायालय के न्यायाधीशों के चुनाव में यह आम सभा का साथ देती है। यदि कोई राज्य इस न्यायालय के निर्णय का पालन नहीं करता तो यह तय करती है कि उन निर्णय को मनवाने के लिए क्या उपाय अपनाए जाएं। मुख्य सचिव की नियुक्ति के लिए यह अपने सुझाव आम सभा को देती है और घोषणा-पत्र के संशोधन के लिए कार्यक्रम सुझाने के बारे में भी यह सुझाव दे सकती है।

परिषद् का कोई भी सदस्य ऐसी किसी स्थिति पर इसका ध्यान आकर्षित कर सकता है जिससे विश्व शांति को खतरा हो। प्रधान सचिव भी ऐसा कर सकता है। यदि किसी झगड़े से शांति-भंग होने का डर है तो परिषद् राज्यों को इसे शांतिपूर्ण साधनों द्वारा निपटाने का सुभाव दे सकती है जिससे भगड़ा जोर न पकड़े। उदाहरण के लिए यह युद्धविराम अथवा सेना को वापस लौट जाने के सुभाव दे सकती है। यदि ये उपाय कारगर न हों तो यह सदस्यों के झगड़ानू राज्य से कूटनीतिक सम्बंध तोड़ने की सलाह दे सकती है। इसने अति-

रिक्त यह करने सदस्यों से अपराधी राज्य अथवा राज्यों के साथ यातायात और संचरण के साधन तोड़ने को कह सकती है। यदि आवश्यकता हो तो यह व्यक्ति सम्बंधों को तोड़ लेने की सलाह भी दे सकती है। इन सबसे भी यदि काम न चले तो यह आवश्यकतानुसार सैनिक कार्यवाही कर सकती है। प्रत्येक सदस्य राज्य के लिए आवश्यक होना कि परिस्थितियों के अनुसार समुत्तराष्ट्र सच को वह अपनी सेना से सहायता दे। सैनिक विषयों पर सलाह करने के लिए एक सैनिक कार्यसमिति बनाने की योजना है जिनमें पाँचों बड़े राज्यों के सेना-पध्यक्ष अथवा उनके प्रतिनिधि सदस्य हैं।

परिषद् एक स्थायी संस्था है। इसकी सभाएँ बराबर होती रहती हैं और इनमें छोटे-बड़े का अंतर नहीं होता। इसमें विशेष मामलों को पारित करने के लिए पाँच स्थायी सदस्य और कम से कम चार अस्थायी सदस्यों की सहमति आवश्यक है, लेकिन प्रनिया-सम्बंधी मामलों को किन्हीं नौ सदस्यों की सहमति पर्याप्त मानी जाती है। इसका अर्थ यह हुआ कि सभी महत्वपूर्ण मामलों में पाँच बड़े राष्ट्रों में से प्रत्येक को अपनी नकारात्मक वोट द्वारा किसी भी प्रस्ताव को रोक देने का अधिकार मिला हुआ है। इस निषेधाधिकार (Veto) कहते हैं। पिछले 20 वर्षों में सोवियत संघ ने इसका बार-बार उपयोग किया है। कई बार उसने इसका उपयोग वाइनीर के प्रश्न पर भारत का पक्ष समर्थन करते हुए किया। इस निषेधाधिकार का आधार यह है कि प्रत्येक महत्वपूर्ण कार्य के लिए पाँचों बड़े राष्ट्रों की सहमति आवश्यक है अर्थात् उस किसी महत्वपूर्ण मामले में जिस पर इन पाँचों बड़े राज्यों में आपसी मतभेद है, सुरक्षा-परिषद् कोई प्रस्ताव पास नहीं करती। यद्यपि कुछ लोग न इस निषेधाधिकार की आलोचना की है तथापि एक दितव्य बात यह है कि जब संयुक्त राष्ट्र सच के घोषणा-पत्र का मसौदा बन रहा था उस समय इसका समर्थन सभी बड़े राज्यों ने विशेषतः संयुक्त राज्य (अमेरिका) ने जोरा के साथ किया था। हमारे अतिरिक्त हमें यह भी नहीं भूलना चाहिए कि संयुक्त राष्ट्र सच एक अंतर्राष्ट्रीय संस्था है जिसको किसी बड़े राष्ट्र अथवा राष्ट्र समूह के विरुद्ध एक क्षत्र के रूप में प्रयुक्त नहीं करना चाहिए। अतः इस निषेधाधिकार से एक लाभ यह हुआ कि संयुक्त राष्ट्र सच ने एक कम निगम करने के प्रयत्न किए जिन्हें लागू करना बहुत कठिन होता। कुछ विद्वान कहते हैं कि यदि यह निषेधाधिकार न होता तो संयुक्त राष्ट्र सच कभी का नष्ट हो गया होता।

अधिकृत तथा सामाजिक परिषद्—घोषणा-पत्र ने यह स्वीकार किया कि आपसी संबंधों और कुछ व भूत कारण प्रायः आर्थिक और सामाजिक होते हैं। अतः इसका महत्व स्वीकार करते हुए यह निश्चय किया गया कि आम समा

के अतिरिक्त एक वार्षिक तथा सामाजिक परिषद् भी स्थापित की जाए। अब इसके 27 सदस्य हैं जो आम-सभा द्वारा 3 वर्ष के लिए चुने जाते हैं। 3 वर्ष बाद एक-तिहाई सदस्य त्याग-पत्र दे देते हैं, किंतु वे पुनर्निर्वाचित हो सकते हैं। सभापति एक वर्ष के लिए चुना जाता है। परिषद् का अधिवेशन प्रायः वर्ष में तीन बार होता है। प्रत्येक सदस्य का एक मत होता है और परिषद् साधारण बहुमत द्वारा निर्णय करती है। जो विषय इसके सामने उपस्थित होते हैं उनमें से प्रमुख हैं (1) जीवन स्तर को ऊँचा उठाना, बेकारी को दूर करना और आर्थिक-सामाजिक विकास के लिए प्रयत्न करना, (2) अंतर्राष्ट्रीय आर्थिक, सामाजिक स्वास्थ्य सम्बन्धी समस्याओं का हल ढूँढना और सांस्कृतिक तथा शिक्षा के क्षेत्र में सहयोग करना, (3) मानव अधिकारों का पालन कराना और बिना भेदभाव के सब मनुष्यों को बुनियादी स्वतन्त्रता दिलाना। परिषद् उपर्युक्त विषयों का अध्ययन करती है और उनके विवरण तैयार करती है। यह प्रतिज्ञा-पत्रों का मसौदा बनाकर विचार के लिए आम सभा को भेजती है। उपर्युक्त विषयों पर यह अंतर्राष्ट्रीय कॉफ़ेम अथवा विचार-गोष्ठियाँ (seminars) आमंत्रित करती है। इनके अतिरिक्त यह आम सभा अथवा अन्य विशिष्ट संगठनों से संपर्क कर सकती है। काम चलाने के लिए यह प्रादेशिक या अन्य आयोग स्थापित कर सकती है। इसकी कुछ सहायक समितियाँ भी हैं जो इसे कार्य करने में सहायता देती हैं।

**न्यायिक परिषद्**—यह परिषद् राष्ट्र सभ के मँडेत्स (mandates) वकीलान की उत्तराधिकारी है। इसने अतन्त वे सब मँडेत्स रख दिए गए जिन्हे स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं हुई है। इनके अनिर्वाचित द्वितीय महायुद्ध में पराजित राज्यों से छीने हुए औपनिवेशिक क्षेत्र भी इसके अधीन कर दिए गए हैं। इनके अतिरिक्त, सदस्य-राज्य स्वेच्छापूर्वक अपने अधीन प्रदेशों को उसके अधिकार-क्षेत्र के अन्तर्गत रख सकते हैं। न्यायिक पद्धति (trusteeship) के उद्देश्य हैं—

(1) जातीय सत्त्वृति को रखा करते हुए देशवासियों की राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक और शिक्षा सम्बन्धी उन्नति करना;

(2) अंतर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा में सहायता देना;

(3) इन प्रदेशों की स्वातन्त्र्य अथवा स्वतन्त्रता दिलाने में सहायता देना,

(4) मानव-अधिकार और बुनियादी स्वतन्त्रताओं को मान्यता दिलाना;

(5) लोगों में यह भाव पैदा करना कि वे एक दूसरे पर आश्रित हैं;

(6) इन क्षेत्रों के निवासियों को समान अधिकार दिलाना।

जो क्षेत्र न्यायिक पद्धति के अन्तर्गत होंगे उनके लिए प्रबन्धक सदस्य-राज्य होंगे। इन क्षेत्रों के सम्बन्ध में जो समझौते होंगे सन्तुष्ट राष्ट्र सभ उन पर विचार



करके मान्यता देना। ये प्रबन्धक राज्य प्रति वर्ष न्यायिक परिषद् को प्रशासनिक व्योरे भेजेंगे जिसमें वे पूरे तथ्य और आँकड़े देंगे जिनसे यह पता लग सके कि इन प्रदेशों में क्या विकास हो रहा है। प्रबन्धक राज्य इस बात के लिए प्रतिज्ञा-वद्ध रहेगा कि वे इन क्षेत्रों का सामान-प्रबन्ध देशवासियों की मलाई और उनके हिस्से की वृद्धि के लिए करेंगे। इस परिषद् के सदस्य वे सदस्य राज्य होंगे जो न्यायिक प्रदेशों का प्रबन्ध करते हैं। इनके अतिरिक्त, सुरक्षा परिषद् के वे स्थायी सदस्य भी, जो उन क्षेत्रों में नहीं आते, इसके सदस्य होंगे। प्रबन्ध करने वाले और प्रबन्ध न करने वाले सदस्यों में बराबरी बनाए रखने के लिए आम सभा आवश्यक संख्या में अन्य सदस्य-राज्य चुनेगी। इस परिषद् की बैठक साल में कम से कम दो बार होती है। इसके निर्णय उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों के साधारण बहुमत से होता है। ध्यान देने योग्य बात है कि इसके सदस्य राज्य होते हैं, व्यक्ति नहीं (पिछले राष्ट्र-संघ में बात बिल्कुल विपरीत थी)। परिषद् न्यायिक क्षेत्रों से सीधी याचिकाएँ स्वीकार कर सकती है और अध्ययन के लिए घटना स्थल पर आयोजन भी भेज सकती है। वह विवरणों पर विचार करके प्रबन्धक-राज्यों को सुझाव भी दे सकती है।

अंतर्राष्ट्रीय न्यायालय—यह न्यायालय समुक्त राष्ट्र संघ के 'स्थायी न्याया-लय' का उत्तराधिकारी है। इसकी स्थापना जिस कानून के आधार पर हुई है वह राष्ट्र संघ के घोषणा-पत्र का एक अभिन्न अंग है; तथापि समुक्त राष्ट्र संघ के सदस्य राज्य स्वतः इस न्यायालय के सदस्य नहीं हो जाते। इसके लिए उनकी स्वी-कृति आवश्यक है। इस न्यायालय में 15 न्यायाधीश हैं जो आम सभा और सुरक्षा-परिषद् द्वारा स्वतंत्र रूप में समानतर मतदान (parallel voting) की प्रणाली से चुने जाते हैं। एक राज्य से एक से अधिक न्यायाधीश नहीं चुना जाता। निर्वाचित होने के लिए व्यक्ति अंतर्राष्ट्रीय कानून का विशेषज्ञ होना चाहिए। उसे उच्च नैतिक देश के चरित्र वाला होना चाहिए और उसमें वे योग्यताएँ होनी चाहिए जिनसे वह अपने सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश बन सके। न्यायाधीश 9 वर्ष के लिए चुने जाते हैं, किंतु 3 वर्ष बाद एक तिहाई सदस्य पद से हट जाते हैं। मुख्य न्यायाधीश का चुनाव 3 वर्ष के लिए होता है। किसी मामले की सुनवाई के लिए 9 न्यायाधीशों का होना आवश्यक है। निर्णय उपस्थित न्यायाधीशों के बहुमत से होते हैं।

न्यायालय के सम्मुख राज्य अपने मामले पेश कर सकते हैं। सुरक्षा परिषद् के सुझाव और आम-सभा द्वारा निर्धारित शर्तों पर ऐसे राज्य भी, जो समुक्त राष्ट्र संघ के सदस्य नहीं हैं, न्यायालय की शरण ले सकते हैं। मामलों की सुन-वाई के लिए दोनों पक्षों की सहमति आवश्यक है, अर्थात् स्वेच्छापूर्वक ही अन्त-



सामान्य सेवाओं-सम्बन्धी विभाग । प्रत्येक विभाग एक 'सहायक मुख्य सचिव' के अधीन है । इन विभागों का कार्य सभ्यो और सूचनाओं को एकत्रित करना, अन्तराष्ट्रीय बातों की छानबीन करना और प्रशासन है ।

### यूनेस्को (Unesco)

संयुक्त राष्ट्र सभ से ससम्बन्धित विशिष्ट संगठनों में यूनेस्को सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण है । यह राष्ट्र-सभ के 'अन्तराष्ट्रीय बौद्धिक-सहयोग संगठन' का उत्तराधिकारी है, किन्तु इसका संगठन अधिक व्यापक उद्देश्यों से हुआ है । इस संगठन का उद्देश्य शिक्षा सम्बन्धी, वैज्ञानिक और सांस्कृतिक विषयों में अन्तराष्ट्रीय सहयोग स्थापित करना है । इसने मानव अधिकारों और बुनियादी स्वतन्त्रताओं के सम्बन्ध में महत्त्वपूर्ण कार्य किया है । इसी की प्रेरणा से संयुक्त राष्ट्र संघ ने मानव अधिकारों के घोषणा पत्र को स्वीकार किया । इसके अतिरिक्त यह 'विधि शासन', और 'न्याय की स्थापना' के सम्बन्ध में महत्त्वपूर्ण कार्य कर रहा है । इसके तत्वावधान में अनेक सम्मेलन और विचार गोष्ठियाँ बुलाई गई हैं जिन्होंने शिक्षा और संस्कृति के क्षेत्र में महत्त्वपूर्ण कार्य किया है । इसका एक कार्यकारी बोर्ड है और स्वतन्त्र सचिवालय भी । इसका सम्मेलन नीति निर्धारित करता है जो दो वर्षों में एक बार होता है । कार्यकारी बोर्ड के 22 सदस्य हैं जिनका काम सम्मेलन द्वारा स्वीकार किए हुए कार्यक्रम को कार्य-रूप देना है ।

### मानव अधिकारों की घोषणा

आम-सभा ने 10 दिसम्बर, 1948 ई० को मानव अधिकारों की घोषणा को स्वीकार किया । इस घोषणा में 30 धाराएँ हैं । इसमें प्रथम दो और अन्तिम धाराओं में आम बातें हैं, 3 से लेकर 21 धाराओं में राजनीतिक और नागरिक अधिकारों की चर्चा है, और 22 से 27 धाराओं में आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों का वर्णन है ।

घोषणा पत्र में यह स्वीकार किया गया है कि मनुष्य-मानव स्वतन्त्र उत्पन्न होता है और उसको आत्म सम्मान और अधिकारों की प्राप्ति होनी चाहिए । साथ ही उन्हें एक दूसरे के प्रति भ्रातृ-भाव रखना चाहिए । घोषणा के अनुसार ये अधिकार, बिना किसी भेदभाव के, सभी देशों में उपलब्ध होने चाहिए । इस घोषणा में जिन नागरिक और राजनीतिक अधिकारों का वर्णन है, वे ऐसे हैं जिनको लोकतन्त्रीय सविधानों में बराबर मान्यता दी जाती रही है । इनमें प्रमुख हैं - जीवन, स्वतन्त्रता और सुरक्षा का अधिकार, अत्याचार और उत्पीड़न से रक्षा का अधिकार, मानून के आगे समता का अधिकार, मनमाने ढंग पर बंदी बनाए जाने और देश निकाले से रक्षा का अधिकार, सांख्यिक और न्यायपूर्ण मुकदमों

का अधिकार, अपराधी प्रमाणित न होने तक निरपराध माने जाने का अधिकार; राज्य के अंदर घूमने-फिरने का अधिकार, राज्य के बाहर आने-जाने का अधिकार, दमन से बच कर विदेश में शरण लेने का अधिकार, राष्ट्रियता का अधिकार, परिवार की सुरक्षा का अधिकार, पति पत्नी की समानता का अधिकार, सहमति के आधार पर विवाह करने का अधिकार, सम्पत्ति का अधिकार, विचार, विश्वास और धर्म का अधिकार, विचारों के प्रकाशन का अधिकार, शांतिपूर्ण ढंग से मिनने और सप बनाने का अधिकार, इच्छानुसार सरकार बनाने का अधिकार, मताधिकार, सार्वजनिक कार्य और राजनीति में भाग लेने का अधिकार, सरकारी नौकरी करने का अधिकार, आदि ।

इनके अतिरिक्त घोषणा में कुछ आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकार भी हैं जिन्हें मनुष्य के आत्म-सम्मान और स्वतंत्रता के लिए आवश्यक कहा गया है । इसमें सामाजिक सुरक्षा के अधिकार को व्यक्तित्व के विकास के लिए आवश्यक माना गया है । इसके अतिरिक्त, कार्य करने का अधिकार, इच्छानुसार काम चुनने का अधिकार, सतोपजनक कार्य की दशाओं का अधिकार, समाज कार्य के लिए समान वेतन का अधिकार, न्यायपूर्ण वेतन का अधिकार, मजदूर सभाएँ बनाने का अधिकार, आराम करने और अवकाश का अधिकार, सार्वजनिक छुट्टी पाने का अधिकार, बेकारी, बीमारी, अशक्तता तथा वृद्धावस्था में सामाजिक सहायता पाने का अधिकार, शिक्षा पाने का अधिकार और जन-समुदाय के सांस्कृतिक जीवन में भाग लेने की स्वतंत्रता का उल्लेख है । यह भी कहा गया है कि प्रत्येक मनुष्य को ऐसी सामाजिक और अन्तर्राष्ट्रीय व्यवस्था पाने का अधिकार है जिसमें विश्व-शांति और सुरक्षा हो और उसे अपने व्यक्तित्व के पूर्ण विकास के अवसर मिलें । साथ ही, यह घोषणा हमें इस बात का स्मरण भी कराती है कि जहाँ हमारे अधिकार हैं वहाँ हमारे कर्तव्य भी हैं जिनका पालन किए बिना हम अपने अधिकारों का समुचित उपयोग नहीं कर सकने । उदाहरण के लिए, किसी व्यक्ति को यह अधिकार नहीं है कि वह ऐसे कार्य करे जिससे अन्य व्यक्तियों के उपर्युक्त अधिकारों के उपयोग में बाधा पड़े ।

सन् 1956 ई० में आर्थिक और सामाजिक परिषद् ने यह निर्णय लिया कि वह समय-समय पर रिपोर्टें प्राप्त करे कि इन मानव-अधिकारों का विभिन्न देशों में किस प्रकार पालन हो रहा है । प्रत्येक सदस्य-राज्य में कहा गया कि वह तीन मान बाद इस प्रकार की रिपोर्टें दे । सन् 1957-59 ई० में सम्बन्धित रिपोर्टें 67 सदस्य-राज्यों ने दी और उन पर विचार किया गया । यूनेस्को के आग्रह पर सारे संसार में 10 दिमधर की मानव अधिकार दिवस मनाया जाता है । माना की जाती है कि धीरे-धीरे दुनिया के समस्त देशों में ये अधिकार

सभी मनुष्यों को पूरी तरह प्राप्त हो जाएँगे।

### मूल्यांकन

संयुक्त राष्ट्र संघ के सम्बन्ध में लोगों की विविध धारणाएँ हैं। कुछ लोगों का मत है कि संयुक्त राष्ट्र संघ शांति और सुरक्षा की स्थापना में असफल रहा है और निर्यात राज्यों के अधिकारों की रक्षा करने में भी उसे विशेष सफलता नहीं मिली। आलोचक कहते हैं कि जब कभी ऐसे प्रश्न उपस्थित होते हैं जिनका संयुक्त राज्य (अमेरिका) अथवा सोवियत संघ का पक्षिष्ठ सम्बन्ध होता है तो संयुक्त राष्ट्र संघ कोई कदम नहीं उठा पाता। यही नहीं सगम समय पर अनेक विचारक संयुक्त राष्ट्र संघ के कार्यों का द्विद्वान्वेषण करने लगते हैं। यह सत्य है कि संयुक्त राष्ट्र संघ एक आदर्श संस्था नहीं है। अधिनतर विज्ञान यह मानते हैं कि इसमें कई दोष हैं। संगठन के भी और कार्य प्रणाली के भी। लेकिन इन दोषों के कारण इसके महत्त्व को स्वीकार न करना अनुचित होगा। वस्तुतः इसका महत्त्व हमारी समझ में अभी आया जब हम यह सोचें कि यदि संयुक्त राष्ट्र संघ न होता तो क्या विश्व शांति और सुरक्षा कायम रह सकती थी ?

हमारा विश्वास है कि अनेक दोषों के रहते हुए भी संयुक्त राष्ट्र संघ एक ऐसी संस्था है जिसने मानव जाति के लिए बहुत महत्वपूर्ण कार्य किए हैं। पिछले 20 सालों में इसने हमें युद्ध और विनाश से बचाया। इस बीच में अनेक बार बड़े बड़े राज्यों के आपसी सम्बन्ध बने और बिगड़े, राज्यों में मतभेद इतना बढ़ा कि उसे 'शीत युद्ध' की संज्ञा दी गई। यदि यह 'शीत युद्ध' यथार्थ युद्ध में परिणत नहीं हुआ तो इसका बहुत कुछ श्रेय संयुक्त राष्ट्र संघ को मिलना चाहिए। संयुक्त राष्ट्र संघ का सबसे बड़ा लाभ यह है कि संगठन सभी राज्यों (लगभग इसलिए कि चीनी जनतन्त्र इसमें नहीं है) इसमें सम्मिलित हैं, और उनके आपसी सम्बन्ध चाहे जितने घुरे हों, वे एक सामान्य स्थान पर बिन-बैठ कर अपनी बातें कह सकते हैं। इसका कम से कम यह लाभ तो होता ही है कि हम यह पता लग जाता है कि हमारी बातों का दूसरों पर क्या प्रभाव पड़ रहा है, और आज कोई राज्य अंतर्राष्ट्रीय जगत् में अकेला नहीं रहना चाहता। अतः अपनी नीति निर्धारित करते समय उह दूसरे राज्यों की भावनाओं का ध्यान रखना पड़ता है जिसका प्रभाव विश्व शांति की दृष्टि से अच्छा होता है। लेकिन इसमें भी बड़ी बात यह है कि संयुक्त राष्ट्र संघ ने अनेक सफलताएँ भी प्राप्त की। उदाहरण के लिए फ्रांस, इंग्लैंड और ब्रिटेन का स्वेज पर आक्रमण ही ली सीजिए। इसे रोकने में संयुक्त राष्ट्र संघ को जो अभूतपूर्व सफलता मिली वह किसी भी संस्था के लिए एक गौरव की बात हो सकती है। एक दूसरा उदाहरण है पराधीन देशों और उपनिवेशों को राष्ट्रीय स्वतंत्रता दिलाने में इसका

योग । इस सम्बन्ध में इसने जो महत्वपूर्ण कार्य किया उसका परिणाम यह है कि आज 50 से भी अधिक ऐसे नव-स्वतन्त्रता प्राप्त राज्य हैं जो संयुक्त राष्ट्र सभ के सदस्य बन चुके हैं । यही नहीं मानव अधिकारों की घोषणा बना कर इसने जो सफलता पाई है, उसकी जितनी प्रशंसा की जाय थोड़ी होगी । इसके अतिरिक्त, आर्थिक तथा सामाजिक परिपद अत्यंत महत्वपूर्ण कार्य कर रही है । कहने का अभिप्राय यह है कि यदि हम आगे भी न बढ़कर इस प्रश्न पर गम्भीरता से विचार करें तो हम इस परिणाम पर पहुँचेंगे कि संयुक्त राष्ट्र सभ ने मानवता को विनाश के मुख से बचाया है । इसका आशय यह नहीं है कि आगे हम इस संगठन की उन्नति नहीं कर सकते । किन्तु इसके लिए यह आवश्यक है कि हमारे आपसी मतभेद दूर हो और हमारे अंदर मिस जुल कर कार्य करने की प्रवृत्ति बड़े । इस सम्बन्ध में शास्त्रीकरण की जो सबसे बड़ी बाधा है, उसे हमें दूर करना होगा, अर्थात् नि शास्त्रीकरण के काम की हमें तेजी के साथ आगे बढ़ाना होगा । जब तक हम हिंसा और युद्ध से अपनी आस्था नहीं हटाते और शांतिपूर्ण सह अस्तित्व के सिद्धांत को स्वीकार नहीं करते, स्थायी आधार पर विश्व शांति और सुरक्षा स्थापित नहीं हो सकती । हमें विश्वास है कि विश्व की जनता शांति चाहती है और यदि हम बात चित्त से इस प्रश्न पर विचार करें तो कोई कारण नहीं कि हम ऐसे सामान्य विचारों पर नहीं पहुँच सकें जो हमें विश्व शांति की स्थापना में सहायक हो । विश्व शांति और जनसाधारण की समृद्धि के लिए यह आवश्यक है कि हम समस्त बाधाओं को पार कर सक्रिय कदम उठाएँ । हम इस प्रश्न पर भी गम्भीरतापूर्वक विचार करें कि वर्तमान परिस्थितियों में किन सिद्धांतों और आदर्शों के आधार पर एक विश्वव्यापी संगठन बनाया जा सकता है जो मानव समाज की शांति, सुख और समृद्धि दे सके ।

## BIBLIOGRAPHY

- Acton, J. E. E. D., *The History of Freedom and Other Essays*, Edited by Figgis and Lawrence, 1909.
- Agarwala, A. N., *Socialism Without Prejudice*, Allahabad, 1947.
- , समाजवाद की रूपरेखा, आगरा, 1947
- Agarwal, N. N., *Nationalities Problem in the USSR*, 1960.
- , राष्ट्र का बलिदान हमारे लिए सुली बुनीती है, आगरा, 1948
- & C. K., नागरिक-शास्त्र के मूल बिद्धान, देहली 1967.
- Ahmad, Ilyas, *The First Principles of Politics*, Allahabad, 1937.
- Alexandrowicz, C. H., *Constitutional Developments in India*, Bombay, 1957.
- Allen, C. K., *Law in the Making*, 2nd Edition, 1930
- Allen, J. W., *A History of Political Thought in the Sixteenth Century*, London, 1961.
- Altekar, A. S., प्राचीन भारतीय शासन-पद्धति, प्रयाग, 1959.
- American College Dictionary*, New York, 1947.
- Amos, Sheldon, *The Science of Politics*, 1883.
- Angell, Norman, *The Public Mind*.
- Appadorai, *The Sustance of Politics*, 1957.
- Bagehot, Walter, *Physics and Politics*, New York., 1881.
- Barker, Ernest, *The Study of Political Science and its Relation to Cognate Studies*, Cambridge, 1928.
- , *Political Thought in England, 1848-1914*, London, 1942.
- , *Reflections on Government*, O. U. P., London, 1942.

- \_\_\_\_\_, *Politics of Aristotle*, Oxford, 1946
- \_\_\_\_\_, *Social Contract*, O U P, 1946
- \_\_\_\_\_, *Principles of Social and Political Theory*, O U P, 1952
- Parsons E., *Sociology and Political Theory*, 1924
- Beard Charles, *The Economic Basis of Politics*, 1922.
- \_\_\_\_\_, *Economic Origins of Jeffersonian Democracy*, 1915
- \_\_\_\_\_, *Research in Social Sciences*, 1929
- Beni Prasad, *The Democratic Process*, O U P 1935
- \_\_\_\_\_, नागरिक-शास्त्र, प्रयाग 1937
- Bentham, Jeremy, *A Fragment of Government*, London, 1921.
- \_\_\_\_\_, *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*
- Bluntschli, J K., *The Theory of the State*, 3rd Eng. Edition, Oxford, 1895
- Brogan, D W., *American Political System* 1944.
- Brown, Bernard E *New Direction in Comparative Politics*, New Delhi, 1962
- Brown, Ivor, *English Political Theory*, London, 1929.
- Brown, Jethro, *The Austinian Theory of Law*, 1906
- Bryce, James, *The American Commonwealth*, London, 1926.
- \_\_\_\_\_, *Studies in History and Jurisprudence*, Oxford, 1901
- \_\_\_\_\_, *Modern Democracies*, London, 1921.
- Buckle, *History of Civilization in England*, London, 1936.
- Burgess, J W., *Political Science and Constitutional Law*, Boston, 1898
- Cathin, G F G., *The Science and Methods of Politics*, New York, 1924
- \_\_\_\_\_, *A Study of the Principles of Politics*, London, 1930
- \_\_\_\_\_, *Systematic Politics*, Toronto, 1962
- Cobban, Alfred, *Dictatorship*



- Coker, Francis C., *Recent Political Thought*, New York, 1934.
- Cole, G. D. H., *Self-Government in Industry*, Revised Ed., London, 1919.
- , *Social Theory*, 3rd Edition, London, 1923.
- , *Guild Socialism Restated*
- , *Evolution of Socialism.*
- , *Essays in Social Theory*, London, 1962.
- Cooley, *Use and Abuse of Political Terms,*
- Commons, J. R., *Proportional Representation*, 2nd Edition, 1907.
- Contemporary Political Science*, Unesco, Paris, 1950.
- Croce, Bernard, *My Philosophy*, 1949.
- Crossman, Richard, *Government and Governed*, London, 1945.
- Davidson, *Utilitarianism from Bentham to J. S. Mill*, London, 1935
- Dicey, A. V., *The Law of the Constitution*, London, 10th Edition, London, 1959.
- Dobb, Maurice, *Studies in the Development of Capitalism*, New York, 1947
- Dunning, W. A., *A History of Political Theories*, New York, 1950
- Ebenstein, W. *Great Political Thinkers*, New York, 1951.
- Esslinger, William, *Politics and Science*, New York, 1955.
- Field, G. C., *Political Theory*, London 1956.
- Finer, H., *The Theory and Practice of Modern Governments*, London, 1932.
- , *Governments of Greater European Powers*
- Friedrich, Karl, *Authority*, Cambridge, Massachusetts, 1958.
- Fundamentals of Marxism-Leninism*, Moscow, 1961.
- Garner, J. W., *Introduction to Political Science*, New York, 1910.
- , *Political Science and Government*, Calcutta, 1961.

- Gassett, Josh Ortegay, *The Revolt of the Masses*, 1932.
- Gethi, R. G., *Introduction to Political Science*, Boston, 1923.
- , *History of Political Thought*, New York, 1924.
- , *Political Science*, Calcutta, 1961.
- Giddings, F. H., *Principles of Sociology*, New York, 1920
- Gilchrist, R. N., *Principles of Political Science*, Madras, 1940
- Ginsberg, Morris, *The Psychology of Society*, 8th Edition, London, 1951.
- Ghoshal, *History of Hindu Political Theories*
- Gladden, E. N., *The Civil Service*, London, 1956.
- Goodnow, Frank, *Politics and Administration*
- Hallett, *Proportional Representation*
- Hallowell, *Main Currents in Modern Political Thought*, New York, 1960.
- Hayes, C. J. H., *Essays on Nationalism*, New York, 1928.
- Hearnshaw, *The Social and Political Theories of Some Great Medieval Thinkers*, London, 1929.
- Hertz, Fredrick, *Nationality in History and Politics*, London, 1944
- Hobhouse, L. T., *The Metaphysical Theory of the State*,
- Hocking, W. E., *Law and Rights*.
- , *Man and Society*.
- Holland, T. H., *Elements of Jurisprudence*, 13th Edition, Oxford, 1924.
- Humphreys, *Proportional Representation*, 1911.
- Jenks, E., *A Short History of Politics*, London, n. d
- , *The State and the Nation*, London, 1928.
- Jenks, J. W., *Principles of Politics*, New York, 1916.
- Joad, C. E. M., *Introduction to Modern Political Theory*, Oxford, 1927.

- \_\_\_\_\_, *Guide to the Philosophy of Morals and Politics*
- Jouvenal, B. de, *Sovereignty*, Cambridge Massachusetts, 1957
- \_\_\_\_\_, *The Pure Theory of Politics*, London, 1963
- Kohn, Hans, *The Idea of Nationalism*, New York, 1946
- Korovin, Y. A., *International Law*, Moscow, n. d.
- Laski, Harold J., *A Grammar of Politics*, London, 1948
- \_\_\_\_\_, *The State in Theory and Practice*, London, 1951.
- \_\_\_\_\_, *American Presidency* London, 1940
- \_\_\_\_\_, *Parliamentary Government in England*, London, 1938
- \_\_\_\_\_, *Dangers of Obedience and other Essays*,
- Laslett, Peter, *Philosophy, Politics and Society*, Oxford, 1956
- \_\_\_\_\_, *John Locke Two Treatises of Government*, Cambridge, 1960
- Laswell, H. J. & Kaplan, Abraham, *Power and Society*, 1950.
- Laswell, H. J., *The Political Writings of Laswell*, Illinois, 1951
- Leacock, Stephen, *The Elements of Political Science*, London, 1929
- Lee-Smith, H. B., *Second Chambers in Theory and Practice*
- Lenin, V. I., *Development of Capitalism in Russia*, Moscow, 1956.
- \_\_\_\_\_, *Selected Works in Two Volumes*, Moscow, 1946.
- \_\_\_\_\_, *Collected Works*, Vol. XVIII, New York, 1930
- \_\_\_\_\_, *Collected Works*, Vol. XIX, New York, 1942.

- Lewis, G. Cornewall *Methods of Observation and Reasoning in Politics*, London 1852
- , *Influence of Authority on Matters of Opinion*, London, 1875.
- Lippmann, Walter, *Public Opinion*, 1922.
- , *The Phantom Public*, New York, 1927.
- Locke, John, *The Second Treatise of Government*, Ed , P Peardon, New York, 1952
- Lord, A R , *Principles of Politics*, London, 1931
- Loria, Achille, *The Economic Foundations of Society*, 1907
- Lowell, *Public Opinion and Popular Government*
- , *Public Opinion in War and Peace*, 1923
- Macdonald, Ramsay, *The Socialist Movement*, London, 1931
- Machiavelli, Niccolo, *The Prince*, Ed by Vincent, London, 1952
- MacIver, R M , *The Modern State*, New York 1932
- & Page C H , *Society An Introductory Analysis*, London, 1957
- Maitland, *Collected Papers*, Vol I.
- Marriott, *The Mechanism of the Modern State*,
- Martin, Kingsley, *French Liberal Thought in the Eighteenth Century*, London, 1929
- Marx, Karl, *Selected Works in Two Volumes*, Moscow, 1951-52
- , *Poverty of Philosophy*, Moscow, n d
- , *The Critique of the Gotha Programme*, Moscow, 1952
- , *Capital*, Vol I London, 1949.
- , *German Ideology*, Calcutta, n d
- & Engels, Fredrick, *Historical Materialism*, Bombay, 1946.
- , *Correspondence*, Calcutta, 1945
- , *Manifesto of the Communist Party*, Moscow, 1948.

- Maxey, C. C. *Political Philosophies*
- McIlwain, *The Growth of Political Thought In the West*, London, 1932.
- Mc Intosh, James, *Law of Nature and Nations*, 1950
- Mendlovitz, S H, *Legal and Political Problems of World Order*, New York, 1962.
- Merriam, C E, *History of Theory of Sovereignty since Rousseau*, 1900.
- , *New Aspects of Politics*, New York, 1925
- & Barnes, *A History of Political Theories, Recent Times*, New York, 1932
- Mill, J S., *System of Logic*, 8th Edition, 1900
- , *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*, Ed, Dr Lindsay, London, 1931.
- Munro, W B, *The Governments of Europe*, New York.
- , *The Government of the United States*, 1946,
- Muir, Ramsay, *How Britain is Governed ?*, London, 1933
- , *The Socialist Case Examined*, London,
- Myrdal, Gunnar, *Beyond the Welfare State*, London, 1960.
- Oakeshott, *Hobbes's Leviathan*, Editor, Oxford,
- Panikkar, K. M., *The Afro-Asian States and their Problems*, London, 1959.
- Parsons, Talcott,  
Shils, E A, and  
Tolman, Edward C, *Towards a General Theory of Action*, 1951.
- Penneck J R, & *Political Science . An Introduction*, New  
Smith D G York, 1961.
- Pfiffner, J M, & *Public Administration*, New York, 1953  
Presthus, R Y,
- Phillimore, Robert, *International Law*, 2nd Edition, London, 1871.

- Pollock, Frederick, *An Introduction to the History of the Science of Politics*, London, 1918.
- , *First Book on Jurisprudence*, 2nd Edition,
- Popper, Karl, *The Open Society and Its Enemies*, New York, 1950
- Ritche, G D, *Natural Rights*, 2nd Edition, New York, 1903
- Rivers, *Psychology and Politics*, London, 1923
- Robson, W. A, Editor, *The University Teaching of Social Sciences Political Science*, Unesco, 1954
- , *Justice and Administrative Law*
- Rodee, C C, *Introduction to Political Science*, New York, 1957.
- & Christol,
- Roucek J S, Ed, *Twentieth Century Political Thought*, 1948
- Rousseau, J J, *Social Contract*, Ed. by G D H. Cole, London, 1935.
- Russell, Bertrand, *Roads to Freedom*, Allahabad, 1946
- Sant, E M, *Political Institutions A Preface*, New York 1838.
- Salmond, John, *Jurisprudence*, 8th Edition, Ed. by C A V. Manning, London, 1930
- Sabine G. H, *A History of Political Theory*, New York, 1957.
- , राजनीति का दर्शन, Trans by Vishwa Prakash Gupta, Delhi, 1964
- Samuel, Herbert, *Practical Ethics*, London, 1935.
- Schuman, F L, *International Politics*, New York, 1933.
- , *International Politics*, New York, 1948
- Seeley, John S, *Introduction to Political Science*, London, 1923
- Sidgwick, Henry, *The Elements of Politics*, London, 1908.
- , *The Development of European Polity*, London, 1920

- Sinclair, T A., *A History of Greek Political Thought*, London, 1959
- Siegfried, Andre, *America Comes of Age*, 1927.
- Soltau, Riger H , *An Introduction to Politics*, London, 1952
- Stace, *Philosophy of Hegel*,
- Stalin, Joseph, *National Question and Leninism*, Moscow, 1950.
- , *Concerning Marxism in Linguistics* New Delhi, 1953
- Strong, C F , *Modern Political Constitutions*, London, 1937
- Tara Chand, Ed., *History of Freedom in India*, Vol I, New Delhi, 1961
- Tawnery, R. H , *Equality*,
- Tocqueville, de, *Democracy In Action* Trans , by Reeves,
- Vyshinsky, Andrei Y , *The Law of the Soviet State*, New York, 1954
- Wallas Graham, *Human Nature in Politics*, 3rd Edition, London, 1924
- Wayper, *Political Thought*
- Webb, Beatrice, *My Apprenticeship*, London 1926.
- Weldon, T D *The Vocabulary of Politics*, Penguin, 1955.
- Wheare, K C *Federal Government*,
- Wilde, E N , *The Ethical Basis of the State*.
- Willoughby, W W., *An Examination of the Nature of Politics*, New York 1919
- Willoughby, W, F , *Principles of Public Administration*, Allahabad, 1952
- Willoughby, *The Government of Modern State*,
- Wilson, F G , *The Elements of Modern State*, New York, 1936
- Wilson, Woodrow, *The State*,
- Young, Kimble, *Social Psychology*, 1930

Young, Ronald, Ed , *Approaches to the Study of Politics*, London,  
1957.

Zimmerman, Alfred E , *Nationality and Government*, London,  
1919.

—————, Ed , *Modern Political Doctrines*, London, 1939.





भारत सरकार के वैज्ञानिक तथा तकनीकी शब्दावली आयोग की मानव प्रयोजना के अन्तर्गत हिन्दी माध्यम मण्डल, दिल्ली विश्वविद्यालय द्वारा प्रकाशित व निकट भविष्य में प्रकाशित होने वाली कुछ अन्य पुस्तकें .—

प्राचीन भारत का इतिहास—

लेखक—डा० ओम् प्रकाश,  
प्राध्यापक, इतिहास विभाग,  
किरोड़ी मल कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय ।

आधुनिक शासन प्रणालियाँ—

लेखक—श्री कृष्ण कान्त मिश्र,  
प्राध्यापक, राजनीति विभाग,  
हिन्दू कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय ।

यूरोप का इतिहास—

लेखक—डा० विश्वोरी सरन लाल,  
रीडर, इतिहास विभाग,  
दिल्ली विश्वविद्यालय ।

हिन्दी माध्यम मण्डल, दिल्ली विश्वविद्यालय,  
दिल्ली ।